Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación

Responsables del Informe

Leonardo Villar (Director)

Natalia Salazar

Mary Simpson

Martha Delgado

Roberto Steiner

Juan Gonzalo Zapata

Orlando Gracia

Carlos Antonio Mesa

Gabriela González

Felipe Trujillo

Tomás Concha

César Vega

Bogotá, Marzo de 2016

FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

Contenido

INTRODUCCIÓN 13

Capítulo I. Comparaciones de los salarios docentes a nivel internacional y nacional ... 18

A) Comparación internacional de los salarios de los docentes 18

- Comparación con otros países de América Latina 18
- Comparación con los países participantes en PISA 2012 19
- Salarios como proporción del PIB per cápita 20
- Horas obligatorias de instrucción en educación básica 22
- Reformas Docentes para impulsar la calidad educativa 26

B) Comparación salarios docentes y de otras profesiones en Colombia 31

- La estructura salarial docente en Colombia 31
- Estructura salarial de empleados oficiales de la rama ejecutiva 38

C) Conclusiones 41

D) Bibliografía 44

Capítulo II. Proyecciones del SGP para educación 47

A) Antecedentes del SGP 47

- Período 1993-2001 48
- Período 2002-2007 52
- Período 2008 – presente 54

B) Ejercicios de simulación del monto de transferencias totales y para el sector educación entre 2016 y 2020 58

C) Ejercicios retrospectivos 64

- Escenario 1: No se hace Acto Legislativo 01 de 2001 y esto no tiene efectos macroeconómicos 65

- Escenario 2: no se hace AL 01 de 2001 pero ello sí tiene efectos macroeconómicos importantes 67

Capítulo III. Escenarios de nivelación salarial, costeo y balance 69

A) Escenario Acuerdo FECODE 71

B) Escenarios Plan Nacional de Desarrollo - PND 76

C) Escenarios con mejoras en eficiencia 81

D) Conclusiones y recomendaciones 85

E) Bibliografía 91

Anexo 1. Número de Docentes por escalafón 93

Anexo 2. Otras salidas con fuente OLE-MEN 94

Anexo 3. Otras salidas construidas con GEIH- DANE 95

Anexo 4. Porcentaje permanencia anual por escalafón 99

Capítulo IV. Revisión histórica y jurídica sobre la distribución de los recursos para la financiación de la educación entre entidades territoriales y los mecanismos actuales para el estímulo a la mejora de la calidad 102

A) Introducción 102

B) Resumen histórico de los recursos para la educación en Colombia 103

C) Análisis de la estructura de financiamiento de la educación 109

- Análisis descriptivo de la distribución de recursos del SGP en educación 109

- Análisis de la asignación y distribución del SGP a educación – servicio de la educación 126
- Una evaluación de la asignación del SGP para mejorar la calidad de la educación usando como marco de análisis el presupuesto y la gestión pública orientada a resultados 132
- Fuentes de Financiamiento Territoriales 139

D) Estructura de la nómina docente 150

E) Conclusiones y recomendaciones 155

F) Bibliografía 158

Anexo 1. Evaluación de la asignación por población atendida por quintiles de estudiantes por profesor 161

Anexo 2. Función principal de la asignación por población atendida: pago de nómina 172

Anexo 3. La gestión pública orientada a resultados (GpoR) 175

Anexo 4. Evaluación de los criterios de asignación de calidad 177

Anexo 5. Índice de vulnerabilidad socioeconómica (IVSE) 185

Anexo 6. Simulaciones utilizando el IVSE, pruebas saber 11 e indicadores de repitencia 188

Anexo 7. Simulaciones utilizando un mecanismo de cofinanciación 192

Capítulo V. Transferencias intergubernamentales y descentralización de la educación: revisión de la literatura y lineamientos para una propuesta de esquema de distribución de los recursos del SGP orientados a educación 195

A) Introducción 195

B) Por qué y para qué una educación de buena calidad en Colombia 198

C) Revisión de la literatura sobre esquemas de transferencias 204

- Tipología de las transferencias 204

- Objetivos de las transferencias 208
- Distribución de las transferencias entre regiones 211
- Lineamientos generales para un diseño eficiente del sistema de transferencias 212
- Tipología de las transferencias en la práctica: el caso de la OECD 213
- Algunos ejemplos de esquemas de descentralización de la educación en países de la Unión Europea y América Latina 214

D) Diagnóstico sobre el sistema de distribución de las transferencias totales y para la educación en Colombia: revisión de la literatura 222

- FMI (2007) 222
- OECD (2014)..... 223
- Banco Mundial (2009)..... 224
- DAF (2014) 228
- Principales conclusiones de la revisión de la literatura anterior y del Capítulo 4 de este estudio 230

E) Recomendaciones 233

- Componente orientado a cubrir el costo del personal asociado a la planta de personal (PP) 234
- Componente orientado a cubrir los gastos orientados a la mejora de la calidad de la educación 237
- La inversión en educación 241

F) Referencias 241

Índice de tablas

Tabla 1. PISA 2012 y Salario per cápita docentes. Países seleccionados 20

Tabla 2. Niveles y grados carrera empleados públicos 39

Tabla 3. Resumen de la evolución normativa de las transferencias a las entidades territoriales 57

Tabla 4. Escenarios de simulación 60

Tabla 5. Supuestos de crecimiento real del PIB e inflación 61

Tabla 6. Acuerdo FECODE en relación con nivelación salarial 71

Tabla 7. Proyección costos de personal 2015-2020. Escenario FECODE 74

Tabla 8. Balance escenario 1. 74

Tabla 9. Proporción de la matrícula oficial en jornada única - JU 76

Tabla 10.Cambio en la relación docente grupo con la JU 77

Tabla 11. Cambio en la relación alumno por docente con la JU 77

Tabla 12. Proyección docentes escenario 2 con jornada única 77

Tabla 13. Proyección costo nómina por efectos de ampliación jornada 78

Tabla 14. Balance escenario 2 con Jornada Única 78

Tabla 15. Proyección docentes escenario 2 con JU + cobertura media 80

Tabla 16. Balance escenario 2 con JU + ampliación cobertura en media 80

Tabla 17. Distribución tiempo del docente al aula y planeación 82

Tabla 18. Proyección planta docentes Escenario 3 A 83

Tabla 19. Balance escenario 3 A: JU + Media, mejorando eficiencia uso tiempo 83

Tabla 20. Costo de nómina por repitentes 85

Tabla 21. Elementos de un sistema de gestión de la docencia 88

Tabla 22. Aspectos a considerar para construir los escenarios 90

Tabla 23. Evolución de Marco Legislativo del Sector Educación 108

Tabla 24. Competencias Actores involucrados en la distribución SGP en educación 111

Tabla 25. Variables tenidas en cuenta en la construcción de tipologías 114

Tabla 26. Distribución de los recursos del SGP en educación en 2015 115

Tabla 27. Criterios utilizados para distribuir los recursos del SGP Población Atendida 2015 119

Tabla 28. Asignación de recursos del SGP - Educación 131

Tabla 29. Distribución del SGP en educación 139

Tabla 30. Gasto en Educación 140

Tabla 31. Fuentes de financiamiento del gasto en educación 2011 – 2014 142

Tabla 32. Fecha de suscripción y líneas estratégicas los Contratos Plan 149

Tabla 33. Descripción Nómina Docente por estatuto y ETC 154

Tabla 34. Estadísticas descriptivas de la demografía de estudiantes y profesores a nivel departamental 161

Tabla 35. Resumen estadístico de la distribución del sgp a departamentos por quintiles de estudiantes por profesor 163

Tabla 36. Estadísticas descriptivas de la demografía de estudiantes y profesores a nivel municipal 166

Tabla 37. Descripción quintiles de estudiantes por profesor para las ETC municipales 169

Tabla 38. Evolución del puntaje promedio en pruebas PISA de Colombia y otros países 200

Tabla 39. Financiación de la educación (pública vs. privada) 219

Índice de Graficas

Gráfico 1. Salarios docentes y otras profesiones como proporción del PIB per cápita 2014. Colombia y otros países de América Latina* 19

Gráfico 2. Salarios Docentes y Resultados en Matemáticas PISA 2012* 22

Gráfico 3. Horas obligatorias de instrucción Educación Básica, 2012 23

Gráfico 4. Horas instrucción educación básica y resultados PISA 2012 Matemáticas 24

Gráfico 5. Resultados SERCE Y TERCE (6 grado) 28

Gráfico 6. Pruebas SERCE y TERCE. Lectura (6 grado) 29

Gráfico 7. Salario promedio hora por área de conocimiento 33
Gráfico 8. Salario promedio hora por CNO 34
Gráfico 9. Salario promedio hora empleados del gobierno en tres momentos 35
Gráfico 10. Brecha de cada área frente al total general* 35
Gráfico 11. Salario promedio hora por rangos de edad 37
Gráfico 12. Ingreso laboral promedio mes por nivel escolaridad 37
Gráfico 13. Salario por hora maestros y otras profesiones 38
Gráfico 14. Desempeño salario promedio hora docente vs empleado público, 2014 41
Gráfico 15. Balance del Gobierno Nacional Central (% PIB) 49
Gráfico 16. Ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central (% PIB) 50
Gráfico 17. Crecimiento del gasto del Gobierno Nacional Central 51
Gráfico 18. SGP total educación y resto (% PIB) 55
Gráfico 19. SGP total educación y resto ($MM 2015) 56
Gráfico 20. Proyección Ingresos Corrientes de la Nación (%PIB) 62
Gráfico 21. Evolución SGP educación en los cuatro escenarios 63
Gráfico 22. Evolución del SGP bajo escenario 1 66
Gráfico 23. Evolución del déficit del GNC (%PIB) 67
Gráfico 24. Evolución del SGP bajo diferentes escenarios de crecimiento 68
Gráfico 25. Proyección planta docente escenario 1 73
Gráfico 26. Proyección planta docente escenario 1 por grupos de escalafón 73
Gráfico 27. Balance acuerdo con FECODE 75
Gráfico 28. Balance escenario PND con JU 79
Gráfico 29. Balance escenario PND: Jornada única y Media 81
Gráfico 30. Escenario PND vs Escenario con mejor gestión tiempo docente 84

Gráfico 31. Propuesta de estructura carrera docente para Colombia 89

Gráfico 32. Alumnos Matriculados en Primaria (1903-2000)..... 104

Gráfico 33. Gasto del Ministerio de Educación (1992-2000) 105

Gráfico 34. Distribución y usos posibles de los recursos del SGP educación de acuerdo con la Ley 715 de 2001 112

Gráfico 35. Distribución de la asignación por población atendida..... 120

Gráfico 36. Matrícula urbana..... 121

Gráfico 37. Matrícula rural..... 121

Gráfico 38. Tasa de Cobertura Neta por Sector y Nivel educativo 121

Gráfico 39. Deserción en zona urbana..... 122

Gráfico 40. Deserción en zona rural..... 122

Gráfico 41. Gasto en educación financiado con ingresos departamentales..... 143

Gráfico 42. Gasto sectorial financiado con regalías 147

Gráfico 43. Financiamiento y municipios beneficiados por los contratos plan..... 149

Gráfico 44. Número de docentes por estatuto a nivel Departamental 153

Gráfico 45. Asignación por profesor: departamentos..... 164

Gráfico 46. Asignación por estudiante: departamentos..... 164

Gráfico 47. Asignación total por población atendida (transferencia por profesor): departamentos..... 165

Gráfico 48. Asignación total por población atendida (transferencia por estudiante): departamentos..... 165

Gráfico 49. Asignación total por calidad (población atendida, transferencia por profesor): departamentos..... 166

Gráfico 50. Asignación total por calidad (población atendida, transferencia por estudiante): departamentos..... 166

Gráfico 51. Asignación por profesor: municipios 170

Gráfico 52. Asignación por estudiante: municipios 170

Gráfico 53. Asignación total por población atendida (transferencia por profesor): municipios 170

Gráfico 54. Asignación total por población atendida (transferencia por profesor): municipios 170

Gráfico 55. Asignación total por calidad (población atendida) (transferencia por profesor): municipios 171

Gráfico 56. Asignación total por calidad (población atendida) (transferencia por estudiante): municipios 171

Gráfico 57. Excedentes y faltantes de la asignación por población atendida para cubrir la nómina: municipios (miles de millones de pesos) 173

Gráfico 58. Excedentes y faltantes de los recursos de población atendida ajustados con gastos administrativos, contratación y complemento (miles de millones de pesos) 174

Gráfico 59. Modelo de creación de valor público y el marco de desempeño 176

Gráfico 60. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados "satisfactorio" y "avanzado" en las pruebas saber 3 de lenguaje en 2012 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 177

Gráfico 61. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados "satisfactorio" y "avanzado" en las pruebas saber 3 de lenguaje en 2013 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 177

Gráfico 62. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados "satisfactorio" y "avanzado" en las pruebas saber 5 de lenguaje en 2012 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 178

Gráfico 63. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados "satisfactorio" y "avanzado" en las pruebas saber 5 de lenguaje en 2013 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 178

Gráfico 64. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados “satisfactorio” y “avanzado” en las pruebas saber 9 de lenguaje en 2012 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 179

Gráfico 65. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados “satisfactorio” y “avanzado” en las pruebas saber 9 de lenguaje en 2013 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 179

Gráfico 66. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados “satisfactorio” y “avanzado” en las pruebas saber 3 de matemáticas en 2012 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 180

Gráfico 67. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados “satisfactorio” y “avanzado” en las pruebas saber 3 de matemáticas en 2013 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 180

Gráfico 68. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados “satisfactorio” y “avanzado” en las pruebas saber 5 de matemáticas en 2012 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 180

Gráfico 69. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados “satisfactorio” y “avanzado” en las pruebas saber 5 de matemáticas en 2013 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 180

Gráfico 70. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados “satisfactorio” y “avanzado” en las pruebas saber 9 de matemáticas en 2012 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 180

Gráfico 71. Porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados “satisfactorio” y “avanzado” en las pruebas saber 9 de matemáticas en 2013 y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 180

Gráfico 72. Puesto promedio estudiantes de los municipios en 2013 y 2014 181

Gráfico 73. Porcentaje de ruralidad y puesto promedio saber 11 (2014) 181

Gráfico 74. Deserción escolar y puesto promedio pruebas saber 11 (2014) 182

Gráfico 75. Número de sedes educativas por municipio y puesto promedio de las pruebas saber 11 (2014) 182

Gráfico 76. Relación alumno docente y puesto promedio de las pruebas saber 11 (2014) 183

Gráfico 77. "Relación alumno docente calculada" y puesto promedio de las pruebas saber 11 en 2014 183

Gráfico 78. Repitencia y puesto promedio pruebas saber 11 (2014)..... 184

Gráfico 79. Puesto promedio pruebas saber 11 (2014) a través de decíles de IVSE (nivel municipal)..... 187

Gráfico 80. Puesto promedio pruebas saber 11 (2014) a través de quintiles de IVSE (ETC) 187

Gráfico 81. Distribución actual de los recursos y Escenario 1 189

Gráfico 82. Distribución actual de los recursos y Escenario 2 190

Gráfico 83. Resumen de las simulaciones de los recursos de calidad matrícula..... 191

Gráfico 84. Transferencia por habitante (distribución actual) y propuesta 194

Gráfico 85. Tipología de las transferencias intergubernamentales 205

Gráfico 86. Composición de las transferencias en los países de la OCDE 214

Gráfico 87. Mecanismo de asignación de las transferencias para financiar los salarios de los docentes desde el gobierno central 216

Gráfico 88. Tipo de transferencia a las autoridades locales en el sector educación (salarios, gasto operacional y de capital) 217

INTRODUCCIÓN[1]

El objetivo general de este trabajo es analizar diferentes aspectos del Sistema General de Participaciones para el sector educación. En primer lugar, el trabajo compara las remuneraciones de los docentes con las de otras profesiones en Colombia y con las que reciben los profesores en otros países, en el contexto de los requerimientos que se generan a raíz del acuerdo con los docentes y FECODE a comienzos de 2015. Un segundo propósito consistió en cuantificar los recursos del SGP para educación en el período 2016-2020 bajo diferentes escenarios macroeconómicos y teniendo en cuenta que este año se termina la transición del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó el sistema de transferencias del Gobierno Nacional a las regiones. De esta manera, a partir de 2017 los recursos del SGP crecerán a una tasa equivalente al promedio de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes de la Nación. Luego de ello, el trabajo analiza la consistencia de la disponibilidad proyectada de recursos del SGP con las necesidades hacia adelante, teniendo en cuenta los acuerdos de ajustes salariales acordados con FECODE en 2015, algunas necesidades que surgen de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en particular, la Jornada Única Escolar y la ampliación de la cobertura en educación media y, así mismo, la destinación de recursos para aumentar la calidad de la educación en Colombia. Un cuarto objetivo del trabajo fue hacer un diagnóstico del esquema actual de distribución regional del SGP, con base en una revisión de la literatura internacional sobre las mejores prácticas en materia de distribución de las transferencias intergubernamentales y los principales hallazgos del trabajo y de otros anteriores y, a partir de ello, esbozar una propuesta sobre un esquema de distribución regional de los recursos que, además de garantizar el pago de la nómina con incentivos para su racionalización, premie la calidad, en particular, a través de la contratación de docentes de buena calidad.

[1] Este informe presenta los resultados del estudio MEN–OEI–FEDESARROLLO, cuya finalidad fue la elaboración de un *documento que contuviera una propuesta normativa y financiera de la reforma al Sistema General de Participaciones –SGP– con el fin de vincularlo a políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y al mejoramiento continuo de la calidad de la educación*.

La comparación salarial no resulta fácil, sin embargo, los resultados de los ejercicios realizados muestran que si bien los salarios de enganche de los maestros no son atípicamente bajos en Colombia, su aumento, a medida que se incrementan los años de formación y experiencia, no es evidente frente a otras profesiones en el país y la trayectoria de la remuneración docente en otros países, lo cual puede estar generando desincentivos para la carrera docente en Colombia.

Por otra parte, los ejercicios realizados muestran que los recursos del SGP para el sector educativo se verán afectados negativamente con la desaceleración de la economía, la caída de la renta petrolera y la extinción de algunos impuestos a partir del 2018, a no ser que se adopte una reforma tributaria que no solamente compense la pérdida de recaudo por la desaparición de algunos tributos a partir de 2018 sino que, además, aumente en una magnitud significativa el recaudo frente a los niveles observados actualmente. Solo así se podrá garantizar la contratación de maestros bajo las condiciones salariales actuales y tener recursos adicionales para destinar al mejoramiento de la calidad de la educación. Con este panorama fiscal, una distribución regional eficiente del SGP es una pieza clave para avanzar en materia de desarrollo económico y social.

Los escenarios proyectados del SGP se contrastaron con escenarios de crecimiento de la nómina docente para el período 2016-2020, en los que se integraron el acuerdo logrado con FECODE a comienzos de 2015 y las metas del PND 2014-2018. Los resultados muestran que en escenarios de crecimiento moderado de los ingresos corrientes de la Nación, el costo de la nómina docente crece más rápido que los ingresos del SGP, con lo cual, se reducen los recursos para atender los demás componentes de la canasta educativa. Al tomar en cuenta el incremento salarial acordado con FECODE y los efectos sobre la planta resultantes de las metas del PND (Jornada Única y cobertura en media), la participación de la nómina podría llegar a representar el 95% del total del SGP en el año 2019, quedando apenas un 5% para financiar el resto de la canasta –una pérdida de 20 puntos porcentuales con respecto al año base.

Lo anterior tiene implicaciones sobre la capacidad del sistema para atender con calidad y oportunidad los otros componentes de la canasta, afectando de manera directa los resultados educativos. El país debe pensar entonces en nuevas fuentes de recursos provenientes de esfuerzos tributarios importantes, mejoras en eficiencia, reducción en el ritmo de ascensos en el escalafón o recortes en metas educativas.

La necesidad de mantener los recursos del SGP a futuro es aún más indispensable si el país quiere contar con la suficiente financiación que permita cumplir las metas del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Decenal de Educación y, en general, del Ministerio de Educación. Por tal motivo, la presentación y aprobación de una reforma tributaria ambiciosa es fundamental para cumplir con dicho propósito. Los ejercicios realizados en este documento muestran que el escenario que menos le conviene al sector de la educación es hacer una reforma tributaria tímida en materia de recaudo, en cuyo caso se comprometería la financiación de las metas y de los compromisos adquiridos.

La Ley 715 de 2001 fue un buen mecanismo para asignar los recursos de manera eficiente cuando la meta era tener la más alta cobertura posible. No obstante, aún persisten falencias en el diseño del sistema, lo que no garantiza una asignación eficiente de los recursos para calidad.

El esquema actual de distribución del SGP para educación presenta varias limitaciones. Entre las principales se encuentra que la asignación de los recursos es excesivamente dirigida y deja una muy baja autonomía a los departamentos, municipios y colegios, en relación con el manejo de los recursos. Por otra parte, los criterios actuales de certificación de los municipios –que otorgan algo de mayor autonomía en la asignación de recursos–, o bien son demasiado estrictos o bien no parecen generar incentivos para la certificación, lo cual ha limitado las ganancias en autonomía por parte de las entidades territoriales. La alta condicionalidad de las transferencias dirigidas, si bien facilita el control por parte del Gobierno Nacional, inhibe las ganancias en eficiencia que algo de mayor autonomía podría imprimir en el uso de los recursos. En la práctica, esto ha significado un crecimiento de los recursos para el pago de nómina pese a que han sido pocos los ascensos de escalafón dentro

del Estatuto de Profesionalización Docente creado mediante el Decrteo 1278 de 2002 y una baja destinación para el componente de calidad. Igualmente, la complejidad y el frecuente cambio de criterios en la fórmula de asignación no refleja adecuadamente los incentivos para un uso eficiente de los recursos.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el estudio recomienda introducir cambios en los criterios y fórmulas de distribución de los recursos del SGP para educación que tenga en cuenta la eficiencia y efectividad en la asignación de las transferencias. La evidencia internacional sugiere que un diseño eficaz del esquema de transferencias intergubenamentales se caracteriza por cumplir con los siguientes criterios: eficiencia, rendición de cuentas, transparencia, equidad y facilidad en la administración (simplicidad). En particular, debe ser claro en el objetivo de cada componente de las transferencias hacia el sector; debe proveer de cierto grado de autonomía a los gobiernos subnacionales así como de flexibilidad en el uso de recursos; debe ser predecible de acuerdo con la fórmula establecida; debe establecerse en relación directa con necesidades fiscales e inversamente con la capacidad tributaria de los gobiernos subnacionales; y debe ser consistente con la restricción presupuestal a nivel central promoviendo un manejo fiscal sólido.

La propuesta de modificación del SGP que se hace en este documento, es una propuesta ambiciosa; sus recomendaciones apuntan sobre todo a incentivar la racionalización de la nómina, mejorar la calidad de los docentes, otorgar una mayor autonomía en el manejo de los recursos a los entes territoriales y a los colegios y simplificar la fórmula de distribución. Por último, considerando que los recursos del SGP no deberían destinarse a la inversión en infraestructura para educación, se propone la creación de un esquema de transferencia con contrapartida cerrado (*matching grant – closed ended*), independiente del SGP, para promover el desarrollo de la infraestructura educativa.

Este documento cuenta con cinco capítulos. El primer capítulo desarrolla comparaciones salariales entre la profesión docente en Colombia y otros países y con otras profesiones en Colombia. El segundo capítulo presenta unas proyecciones del SGP para educación bajo diversos escenarios para el periodo 20015-2020 y presenta simulaciones contrafactuales

sobre lo que habría sucedido entre 2002 y 2015 en ausencia de los Actos Legislativos que reformaron el sistema de transferencias vigente en esos años con respecto al que existió hasta 2001. El tercero presenta el costeo de varios escenarios salariales que se cotejan con las proyecciones de ingreso para obtener el balance entre ellos y los dilemas que existen para la financiación de la nómina de maestros en un contexto de estímulos a la calidad docente. El cuarto capítulo describe las dificultades que existen con la operación actual del sistema de asignación de recursos del SGP entre los entes territoriales y la forma como esos recursos se complementan con otras transferencias y con recursos propios de los entes territoriales para financiar la educación en Colombia y se discute cómo ese sistema busca estimular la calidad de la educación. Finalmente, el capítulo quinto de este informe hace una revisión crítica de la literatura sobre políticas para promover la calidad de la educación y sobre sistemas de descentralización y transferencias de recursos para la educación a nivel internacional y en el caso colombiano, concluyendo con recomendaciones sobre las modificaciones legales y normativas que sería deseable introducir en nuestro contexto.

Capítulo I. COMPARACIONES DE LOS SALARIOS DOCENTES A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL

Autores
Mary Simpson
Martha Delgado
Felipe Trujillo

A) COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LOS SALARIOS DE LOS DOCENTES

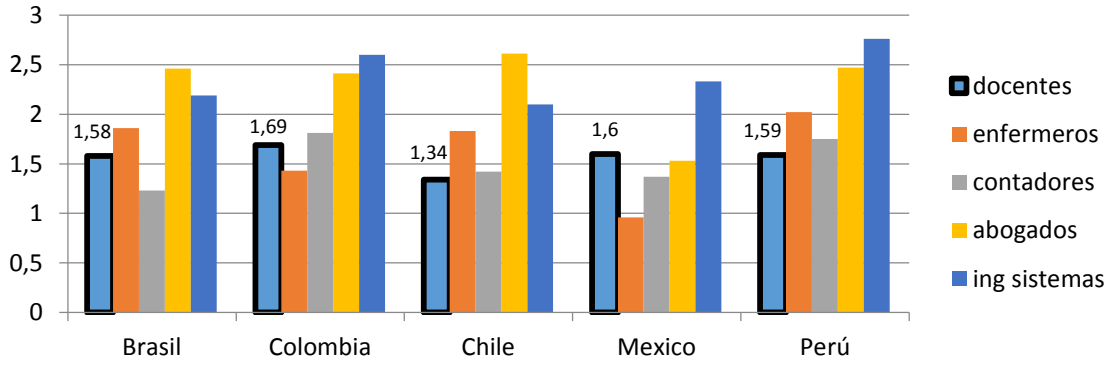
La comparación de los salarios docentes en Colombia con respecto a los de otros países se hace tomando como referencia la asignación básica anual como proporción del PIB per cápita. Para el análisis se utilizan dos fuentes: la información salarial de Tusalario.org para varios países de América Latina y los indicadores recopilados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico–OCDE, de los países que participan en las pruebas PISA, entre los que se encuentra Colombia.

- *Comparación con otros países de América Latina*[2]

Para esta comparación se consultó la información de los salarios actuales para Brasil, Colombia, Chile, México y Perú para las ocupaciones de: docentes (educación primaria y secundaria), enfermería, contadores, abogados e ingeniero de sistemas. Para hacer comparables los salarios de las diversas profesiones se tomaron los salarios por hora, y se asumió para todos una jornada laboral de 160 horas al mes (40 horas semanales). Este valor se multiplico por 12 y se dividió por el PIB per cápita nominal del año 2014. Los resultados se presentan en el Gráfico 1.

[2] Tusalario.org

GRÁFICO 1. SALARIOS DOCENTES Y OTRAS PROFESIONES COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CÁPITA 2014. COLOMBIA Y OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA*



*Valor medio del salario correspondiente a 15 años de experiencia para todas las profesiones.
Fuente: Tusalario.org. Wage Indicator Foundation. Cálculos Fedesarrollo.

En términos generales, se observa que Colombia tiene los salarios docentes más altos como proporción del PIB per cápita con 1,69, seguido por México con 1,6, Perú con 1,59 y Brasil con 1,58. Chile, por su parte, registra la proporción más baja entre los países de la muestra con 1,34.

Comparado con otras ocupaciones, se tiene que en Colombia los salarios de los docentes superan a los de los profesionales de enfermería en 15,4 por ciento, pero están por debajo de las otras ocupaciones consideradas. Los contadores ganan en promedio 8,4 por ciento más al año, pero los mayores diferenciales son con los ingenieros de sistemas (37,8 por ciento) y con los abogados (39,8 por ciento). En el caso de Brasil, los salarios docentes sólo superan los de los contadores. De otro lado, en Chile y Perú los docentes tienen los salarios más bajos entre las profesiones incluidas en el análisis, mientras que en México tienen una posición relativa favorable al ser superados únicamente por los ingenieros de sistemas.

- ***Comparación con los países participantes en PISA 2012***

Las Pruebas PISA realizadas por la OCDE permiten contar no sólo con información comparativa sobre los logros educativos de los estudiantes a nivel internacional, sino también con información sobre otros aspectos relevantes del entorno educativo de los países participantes. Para propósitos de este estudio se toman dos indicadores

correspondientes a las pruebas PISA 2012: i) los salarios de los maestros como proporción del PIB per cápita de cada país y, ii) las horas de instrucción obligatoria establecidas para los niveles de educación básica primaria y secundaria.

- ***Salarios como proporción del PIB per cápita***

La siguiente tabla presenta los puntajes promedio obtenidos en las pruebas PISA 2012 y el salario básico promedio de los maestros de educación secundaria (básica y media), para los países que ocuparon los primeros lugares y para los países de América Latina participantes en la prueba.

TABLA 1. PISA 2012 Y SALARIO PER CÁPITA DOCENTES. PAÍSES SELECCIONADOS

Puesto	PAIS	Puntaje prom.	salario/PIBpc*
1	Shanghai-China	587	1,04
2	Singapore	556	1,33
3	Hong Kong-China	554	1,85
4	Corea	542	1,82
5	Japon	540	1,47
6	Taipei - China	535	
7	Finlandia	529	1,24
8	Estonia	526	0,68
9	Liechtenstein	525	
10	Macao-China	523	1,13
11	Canadá	522	1,51
	Promedio	**540**	**1,34**
	AMERICA LATINA		
50	Chile	436	1,35
51	Costa Rica	426	
52	México	417	1,78
56	Uruguay	412	0,78
57	Brasil	402	
59	Argentina	397	0,79

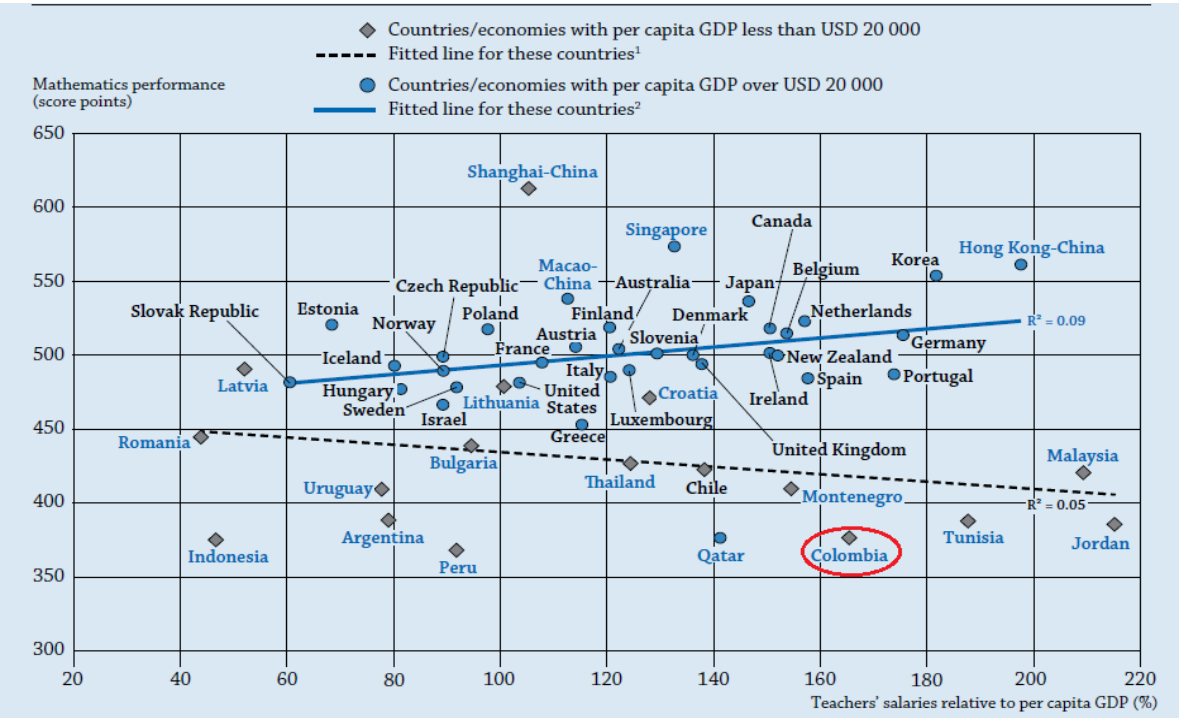
Puesto	PAIS	Puntaje prom.	salario/PIBpc*
62	Colombia	393	1,64
65	Perú	375	0,92
	Promedio AL		**1,21**

* Salario básico anual como proporción del PIB per cápita.
Puntaje promedio de las tres áreas: matemáticas, lectura, ciencias.
Fuente: OCDE (2014).

Se observa que para el grupo de países que obtuvieron los mayores puntajes, los docentes devengan en promedio 1,34 veces su PIB per cápita, con una marcada dispersión entre ellos. Así, mientras en Corea y Hong Kong la relación es superior a 1,8, en Estonia, que ocupó el octavo lugar, es de apenas 0,68. Por su parte, para los países de América Latina para los que se tiene información, el valor promedio del salario docente fue de 1,21 veces el ingreso per cápita. Colombia con 1,64 aparece como el segundo país, después de México, con la relación salario-PIB per cápita más alta. Chile se ubica por debajo de Colombia con 1,34, en tanto que países como Uruguay, Argentina y Perú registran indicadores inferiores a 1.

El informe de la OCDE incluye un gráfico en el que se asocia el puntaje promedio en matemáticas obtenido en las pruebas PISA 2012, con los salarios docentes expresados como porcentaje del PIB per cápita de cada país. Colombia aparece como uno de los países con salarios más elevados y puntajes más bajos en dicha prueba. El informe trata de establecer si existe una correlación estadística entre estas dos variables y para ello divide la muestra de países en dos grupos: los que tienen un ingreso per cápita superior a US$ 20.000 y los que están por debajo de este nivel, entre los que se encuentra Colombia. Los resultados se presentan en el Gráfico 2.

GRÁFICO 2. SALARIOS DOCENTES Y RESULTADOS EN MATEMÁTICAS PISA 2012*



*Salario promedio ponderado para maestros de secundaria (básica y media), como proporción (%) del PIB per cápita. Año 2012. La relación es significativa (p 0.10) para los países con PIB per cápita superior a US20.000 (línea sólida) pero no es significativa (p 0.10) para los países con PIB per cápita inferior a US 20.000.
Fuente: OCDE (2014).

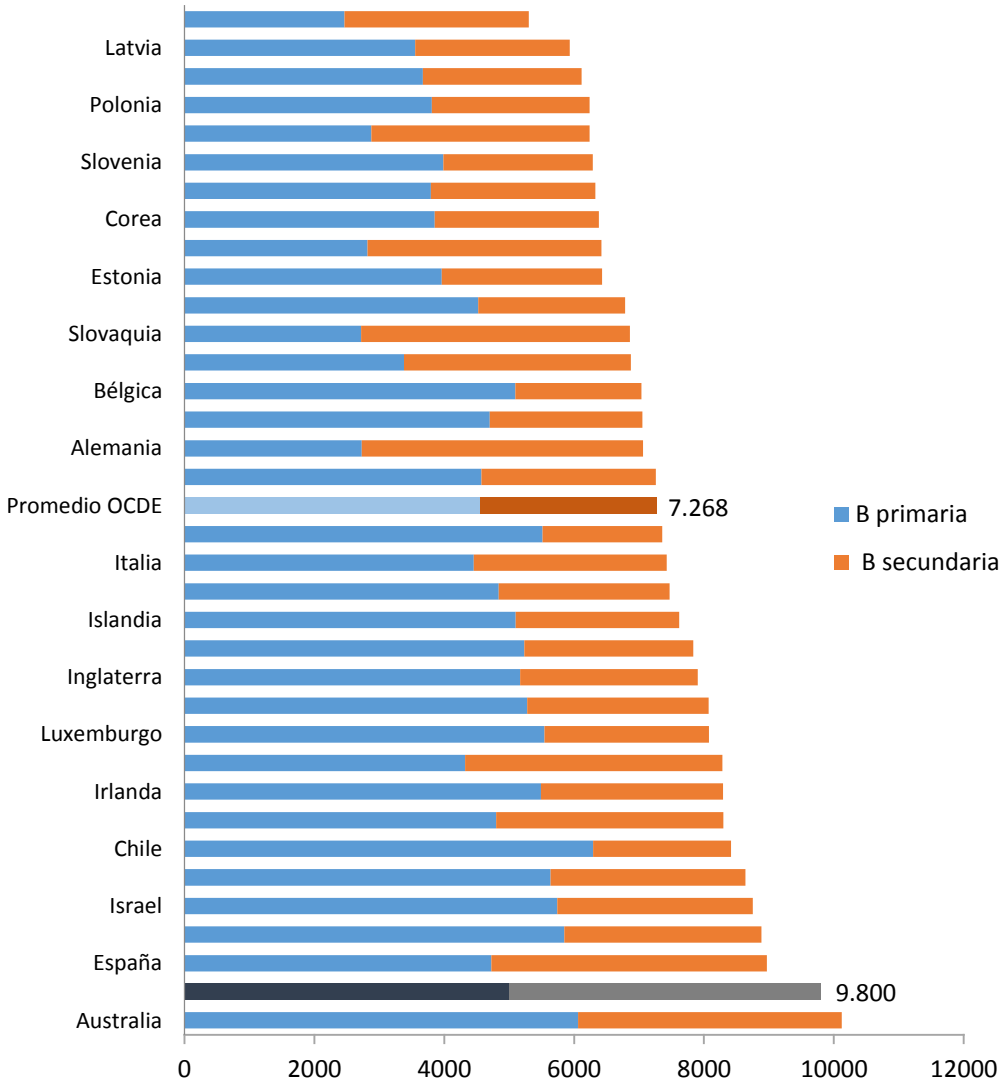
Los resultados para el primer grupo muestran una correlación positiva (0.40 si se excluye Qatar) y estadísticamente significativa entre las dos variables, es decir, mayores salarios con respecto al PIB per cápita están asociados a mejores resultados en la prueba de matemáticas. En contraste, para el segundo grupo no se observa una relación estadísticamente significativa entre estas dos variables. La interpretación que se da a este resultado es que los sistemas educativos de los países de menor desarrollo presentan carencias en otros recursos (infraestructura física, materiales de enseñanza, transporte, etc.), que afectan el desempeño de los estudiantes e impiden determinar el efecto de contar con mejores maestros (OCDE, 2014, p 457).

- ***Horas obligatorias de instrucción en educación básica***

De las comparaciones internacionales de indicadores educativos que hace la OCDE, otro aspecto para destacar es el referente al número de horas obligatorias de instrucción en

educación básica y media. En Colombia el calendario académico tiene una duración obligatoria de 40 semanas al año, con 25 horas de instrucción a la semana en educación primaria y 30 horas en educación secundaria y media. De acuerdo con lo anterior, los estudiantes de básica primaria deben recibir 1000 horas obligatorias de instrucción al año y los de básica secundaria, 1200 horas (Decreto 1850 de 2002). El Gráfico 3 presenta el número de horas de instrucción obligatoria en educación básica (5 años de primaria y 4 de media) para un grupo de 35 países participantes en las pruebas PISA.

GRÁFICO 3. HORAS OBLIGATORIAS DE INSTRUCCIÓN EDUCACIÓN BÁSICA, 2012 (TOTAL ACUMULADO)

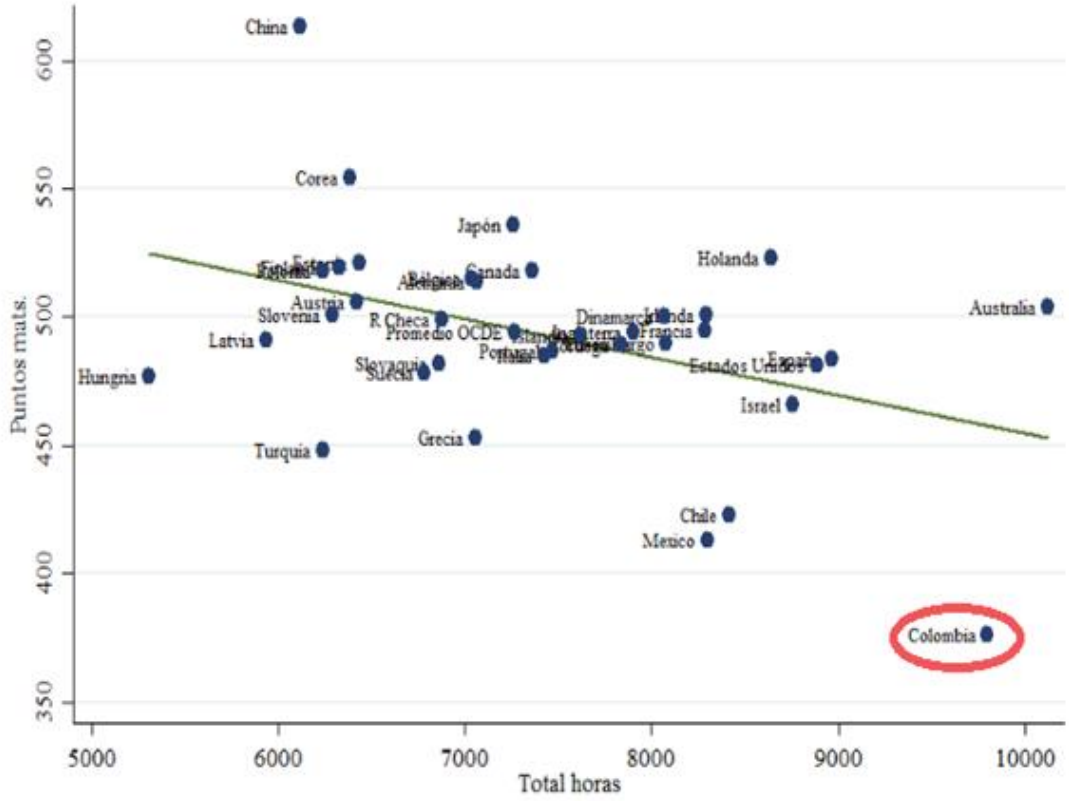


Fuente: OECD (2014).

Colombia aparece como uno de los países con mayor número de horas de instrucción con un total de 9.800 horas durante los 9 años de educación básica (5.000 en primaria y 4.800 en secundaria). Este resultado supera en 34,8 por ciento al promedio reportado por los países miembros de la OCDE que es de 7.268 horas y también el de otros países de América Latina como Chile y México (16% y 18%, respectivamente).

Lo anterior implica que los maestros tienen también una de las mayores cargas laborales a nivel internacional, en términos de horas de instrucción por año[3]. El Gráfico 4 asocia la información de horas de instrucción con el desempeño de los países en las pruebas PISA de matemáticas 2012.

GRÁFICO 4. HORAS INSTRUCCIÓN EDUCACIÓN BÁSICA Y RESULTADOS PISA 2012 MATEMÁTICAS



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en OCDE (2014).

[3] Un indicador más apropiado de la carga laboral sería el de horas de enseñanza (teaching hours), sin embargo, Colombia no aparece en este indicador de la OECD.

Los resultados muestran la existencia de una relación negativa y estadísticamente significativa entre las dos variables. Es decir, que el aumento en las horas de instrucción no se traduce en un mejor desempeño de los estudiantes, medido en este caso por los resultados de las pruebas de matemáticas.

Este resultado es contra intuitivo y plantea varios interrogantes. El primero se refiere a la efectividad con la que se aprovecha el tiempo de instrucción por parte de los estudiantes y de los maestros y lleva a enfocar la atención en lo que ocurre al interior de la institución educativa y del aula. El segundo interrogante tiene que ver con el compromiso de política para implementar la jornada única en todo el país. Como lo sugieren los resultados anteriores, no es claro que incrementar la jornada escolar se traduzca automáticamente en mejoras en la calidad de la educación. Este resultado tiene implicaciones importantes, dados los elevados costos asociados con este objetivo de política. Según estimativos preliminares, el costo de la implementación de la jornada única en el país ascendería a $11,4 billones (en pesos de 2012), representados en inversión en nueva infraestructura escolar ($ 7,4 billones), y un gasto recurrente anual de $3,8 billones para atender los aumentos requeridos en la planta docente ($2,75 billones) y para alimentación escolar ($1,05 billones) (Barrera, Maldonado y Rodríguez, 2012).

Al respecto, un análisis realizado recientemente para México llega a la siguiente conclusión: “Frente a la magnitud del costo de las ETC (Escuelas de Tiempo Competo), es absolutamente indispensable profundizar en el análisis de esa propuesta. (…) en este momento lo primordial es asegurar el buen aprovechamiento del tiempo escolar disponible e invertir en el funcionamiento de las escuelas con la jornada escolar existente, antes que avanzar hacia las ETC. Adicionalmente, pueden construirse alternativas a las ETC, sin impacto de recursos presupuestales frescos significativos, para ofrecer espacios de formación y recreación complementarios a los alumnos de primaria y secundaria” (BID, 2012).

- ***Reformas Docentes para impulsar la calidad educativa***

Contar con mejores docentes es un factor decisivo para impulsar la calidad de la educación en todos los niveles. Estudios como el de McKinsey que analiza 600 intervenciones educativas alrededor del mundo, destaca entre los factores de éxito: i) la importancia de fortalecer las capacidades docentes de los maestros y las capacidades administrativas de los rectores, ii) contar con una estructura adecuada de remuneración y estímulos para los docentes y rectores, iii) el papel de los tutores en la formación de los nuevos docentes y iv) el otorgamiento de mayor autonomía a las instituciones que estén preparadas para asumirla (McKinsey & Company, 2010).

De otro lado, la OCDE identifica las siguientes prácticas exitosas de desarrollo docente: i) asegurar que los mejores postulantes ingresen a la profesión, ii) brindarles apoyo para que crezcan como profesionales iii) mejorar las condiciones salariales y de enseñanza (carga laboral, apoyos docentes (OCDE, 2015b).

A continuación se presentan las principales características de las reformas docentes implementada por Ecuador y la que actualmente adelanta Chile, las cuales retoman varias de las recomendaciones anotadas.

i. Reforma docente en Ecuador

Con anterioridad a 2006, el sistema educativo ecuatoriano estaba entre los más rezagados de la región: el gasto público en el sector no llegaba al 2% del PIB, carecía de estándares educativos y de un sistema de evaluación y la profesión docente se encontraba devaluada, con deficiencias en formación, condiciones laborales y calidad de vida. Con la aprobación, por referendo, del Plan Decenal de Educación 2006-2015, se inicia un proceso que es considerado el "el cambio más radical en su historia en el diseño e implementación de políticas nacionales de educación" (Cevallos & Bramwell, 2015). De las 8 políticas incluidas en el Plan se destacan por su interrelación las siguientes:

- Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación del Sistema nacional de evaluación.

- Revalorización de la profesión docente, desarrollo profesional, condiciones de trabajo y calidad de vida.
- Aumento del 0.5 por ciento anual en la participación del sector educativo en el PIB, hasta alcanzar, al menos, el seis por ciento

Para mejorar el estatus de la profesión docente el gobierno diseñó tres estrategias (PREAL, 2010):

1. Selección y evaluación de los maestros

Se estableció el concurso de méritos para ingresar a la carrera docente. Se evalúa a los nuevos aspirantes según dos criterios: su formación académica y experiencia y los resultados en pruebas de conocimiento y capacidad pedagógica. Este último tiene un peso de 65 puntos de un total de 100. Adicionalmente, se introdujo por primera vez la evaluación de los docentes en servicio. La evaluación tiene un componente interno en el que participan el rector, los padres de familia, los estudiantes y un componente externo a cargo del Servicio de Evaluación y Rendición de Cuentas.

2. Remuneración y otros incentivos

Con anterioridad a la reforma, los salarios de los maestros estaban entre los más bajos del sector público, con la reforma se dio un incremento inicial sustancial, de US$ 350 a US$741 mensuales. Con este incremento los docentes quedaron al mismo nivel que otros empleados públicos con niveles educativos similares. Adicionalmente se establecieron bonos por buenos resultados en las evaluaciones. Para los docentes rurales se establecieron ascensos cada 3 años en lugar de los 4 reglamentarios para el resto de los docentes.

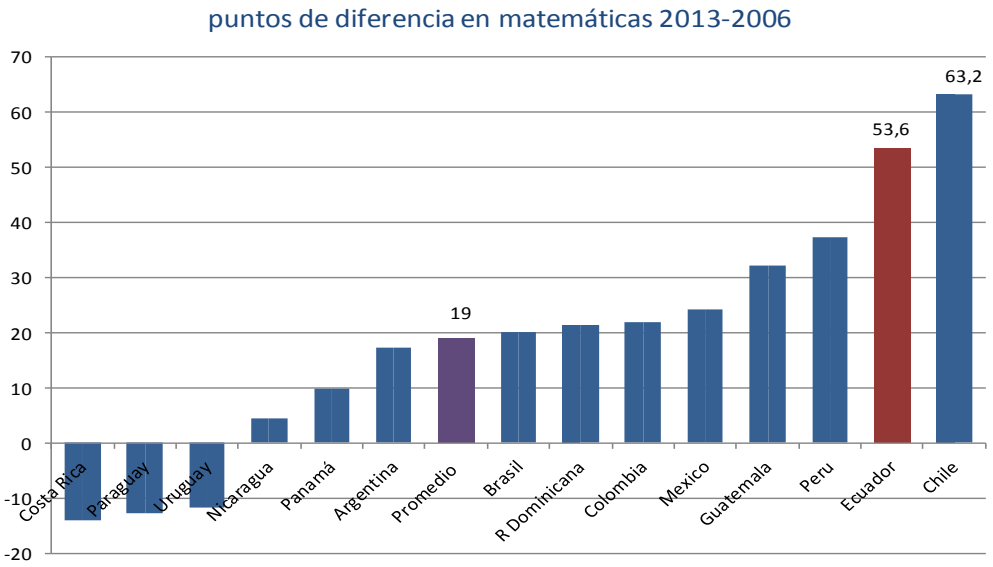
3. Desarrollo profesional

En lo referente al desarrollo profesional se incluyeron mayores opciones de progreso dentro de la carrera docente. Entre estas opciones están: ser docentes, mentores, vice rectores, inspectores asesores, auditores y rectores. Cada nivel conlleva incrementos salariales acordes con las responsabilidades asumidas. También se han creado programas de becas para la formación y capacitación de maestros en el exterior.

Impacto preliminar de la reforma

A pesar de no llevar muchos años, la reforma parece estar rindiendo sus frutos, como lo confirman la comparación de los resultados obtenidos por Ecuador en las pruebas Regionales Serce (2006) y Terce (2013)[4]. Como se muestra en el siguiente gráfico, Ecuador logró incrementar su puntaje en la prueba de matemáticas en 56,3 puntos entre los dos períodos, el segundo mejor resultado después de Chile. En la prueba de lectura, Ecuador fue el país que más mejoró entre los dos momentos, al lograr un diferencial de 43,3 puntos con respecto al resultado obtenido en 2006.

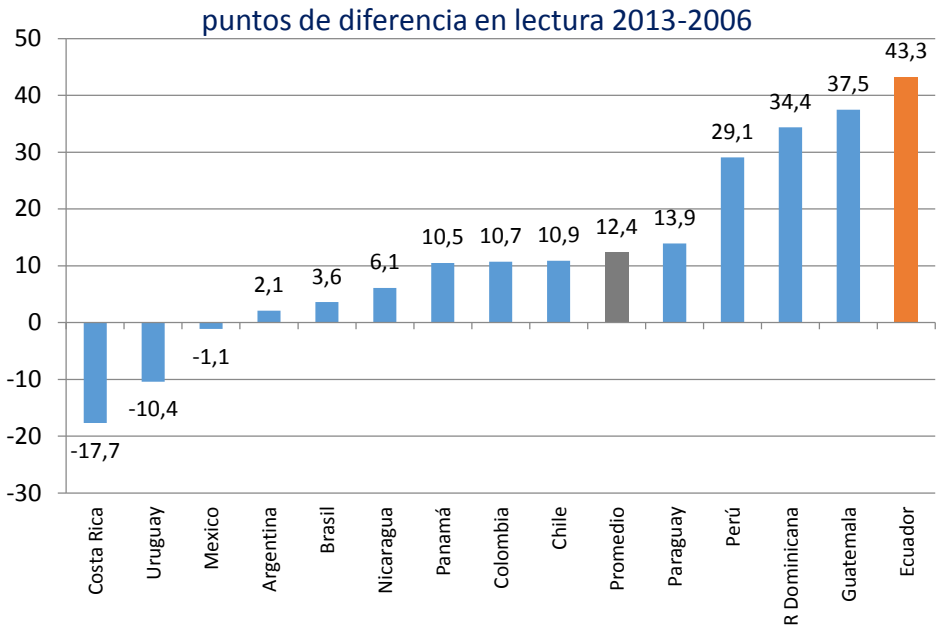
GRÁFICO 5. RESULTADOS SERCE Y TERCE (6 GRADO)



Nota: Comparación de resultados del segundo y tercer estudio regional comparativo y explicativo SERCE y TERCE 2006 y 2013.
Fuente: UNESCO/OREALC (2014)

[4] Ecuador participa por primera vez en las Pruebas PISA 2015, cuyos resultados se conocerán en 2017.

GRÁFICO 6. PRUEBAS SERCE Y TERCE. LECTURA (6 GRADO)



Nota: Comparación de resultados del segundo y tercer estudio regional comparativo y explicativo SERCE y TERCE 2006 y 2013.
Fuente: UNESCO/OREALC (2014).

ii. Reforma docente en Chile (Proyecto de Ley)

La reforma a la carrera docente fue uno de los compromisos del programa de gobierno de la presidente Bachelet. En abril 20 de 2015 se presentó al Congreso el proyecto de Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas. Los principales elementos de la reforma propuesta son:

1. Formación profesional docente

Los programas de Pedagogía deben estar obligatoriamente acreditados, de lo contrario no pueden funcionar. También se establecen mayores exigencias para acreditar la carrera. De otro lado, para atraer mejores estudiantes a la profesión, se incrementa de manera gradual el puntaje de acceso a la carrera docente, hasta llegar en 2020 al 30% superior en notas (educación media) o en puntaje del examen de acceso a la educación superior (Prueba de Selección Universitaria PSU). Además, en el intermedio de la carrera de Pedagogía, se les tomará una prueba para que la universidad refuerce sus puntos débiles.

2. Inducción al ejercicio docente

Los profesores recién egresados tendrán un año de inducción al ejercicio de la profesión docente, periodo en que serán acompañados por un "mentor" –un profesor con mayor experiencia–. Luego, a partir del segundo año de ejercicio, deberán certificarse para ingresar a la Carrera Docente. En caso de no lograr certificarse, tendrán una nueva oportunidad al año siguiente. Los mentores seguirán ejerciendo como maestros en parte de su jornada y recibirán una bonificación adicional por cada nuevo maestro acompañado.

3. Remuneración y desarrollo profesional

La carrera docente no ofrecía incentivos salariales, la diferencia salarial con otras profesiones alcanzaba según algunos estimativos, el 55%, lo que llevaba a que al cabo de 5 años cerca del 40% abandonara la profesión. La reforma propone un sueldo mínimo inicial de $950 mil (equivalente a 1,38 del PIB per cápita 2014), por 44 horas semanales (máximo legal), cifra que corresponde a un incremento de cerca del 30% con respecto al salario mínimo docente actual. Los maestros principiantes tendrán una asignación menor.
La reforma establece una carrera docente con 5 niveles, en que los profesores podrán ir ascendiendo según su desempeño y los años de experiencia. Los niveles son*: Inicial, Temprano, Avanzado, Superior y Experto*. Para ingresar a cada nivel, los profesores deberán certificarse –a través de una prueba y la entrega de un portafolio– y, conforme vayan ascendiendo, se irán incrementando sus remuneraciones. Los tres primeros niveles serán obligatorios y los dos niveles superiores serán voluntarios. Quienes estén en el tramo Avanzado podrán optar a cargos de mayor responsabilidad, como director.

4. Incentivos para docentes es áreas vulnerables

Se establece una asignación adicional, para docentes en establecimientos con un alto porcentaje de población vulnerable (población prioritaria) y/o población rural. A través de esta asignación se reconoce la dificultad que conlleva educar en contextos con mayor vulnerabilidad y la importancia de contar con docentes de mejor desempeño en estos sectores. No obstante, se considera que no es suficiente para contrarrestar las mejores condiciones existentes en establecimientos de mayor nivel socioeconómico.

5. Restricción al acceso a la profesión docente

Se establece que el ejercicio docente debe ser exclusivamente para quienes han adquirido las competencias profesionales para ello.

B) COMPARACIÓN SALARIOS DOCENTES Y DE OTRAS PROFESIONES EN COLOMBIA

En esta sección se hace una comparación entre los salarios de los docentes con los de otras profesiones en Colombia, para identificar elementos de la política salarial que conduzcan a un sistema educativo de excelencia que permita atraer y mantener a los mejores profesionales de la educación. Esa sección presenta en primer lugar la estructura salarial docente actual en Colombia. Posteriormente, se comparan los salarios docentes con los de con otras profesiones, haciendo uso de varias fuentes de información.

- ***La estructura salarial docente en Colombia***

i. Observatorio laboral para la educación – OLE

Una de las fuentes secundarias utilizadas para la comparación salarial de los docentes públicos con otras profesiones proviene de la encuesta a egresados de la educación superior que aplica anualmente el Observatorio Laboral para la Educación, con el fin de conocer y hacer seguimiento a las condiciones de vinculación laboral de los recién egresados de programas técnicos, tecnológicos y universitarios del país.

De manera general, la encuesta de seguimiento a egresados de la educación superior es de carácter longitudinal y se aplica en cuatro momentos: al momento del grado (M0), un año después graduarse (M1), tres años después (M3) y cinco años posteriores al grado (M5). Para efectos del presente ejercicio, se dispuso la base de datos anonimizada aplicada en 2014, que contempla información de 15.450 egresados, desagregados en los tres momentos posteriores al grado (M1, M3 y M5). Esta base está disponible al público en la página web del Observatorio Laboral para la Educación.[5]

[5] La base se descargó de la página el día 05/10/15, desde el link: http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/w3-article-346772.html

El análisis comparativo que permite esta fuente de información comprende dos ámbitos: el primero toma como referente las áreas de conocimiento de los programas académicos cursados por los egresados de la educación superior, y el segundo, las ocupaciones de los egresados que se encontraban vinculados laboralmente a la fecha de la encuesta en cualquiera de las tres cohortes o momentos de egreso.

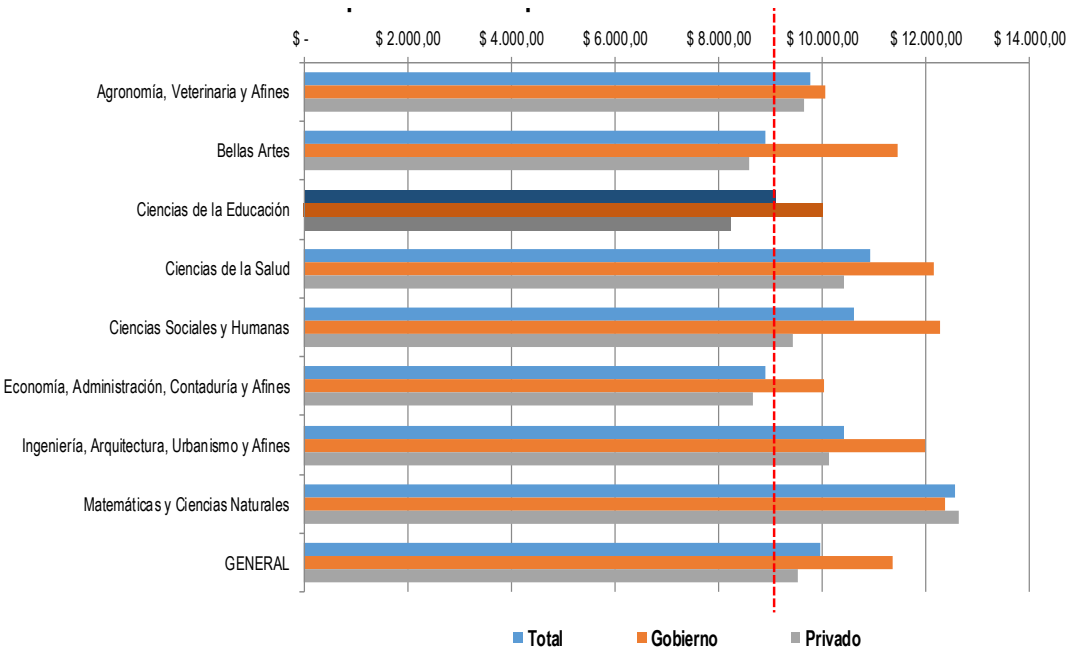
La encuesta comprende varias temáticas, una de las cuales se refiere a la situación laboral del egresado, sobre la cual versa la mayor parte del análisis comparativo propuesto. De esta temática, se identificaron las variables que sustentan el análisis comparativo, las cuales se describen a continuación:

- ***Código NBC***: Código del Núcleo Básico del Conocimiento al que pertenece el programa académicos de educación superior.
- ***Situación Actual***: Variable de filtro que permitió seleccionar los ocupados que al momento de la entrevista se encontraban *trabajando*. En este orden de ideas, se descartaron otras actividades (buscando trabajo, estudiando, oficios del hogar, incapacitado permanente para trabajar u otra actividad)
- ***Tipo de Trabajador***: Variable que permitió diferenciar los trabajadores del gobierno (como *proxy* del sector público) y los empleados de una empresa particular. Para efectos del presente análisis, se descartaron los trabajadores independientes, empresarios o empleadores, y empleados de empresa familiar sin remuneración.
- ***Ocupación actual***: Clasificada según el Código Nacional de Ocupaciones, versión 2007.
- ***Ingreso laboral***: Valor del ingreso laboral percibido el mes anterior.
- ***Horas laboradas***: Número promedio de horas dedicadas al trabajo la semana anterior.

A partir de estas dos últimas variables se estimó el salario promedio por hora laborada, que constituye el indicador con base en el cual se realiza el análisis comparativo.

Pasando a los resultados, de la Gráfico 7 Salario promedio por área de conocimiento, se concluye que el salario promedio por hora de los profesionales de las Ciencias de la Educación (CE) está por encima de Bellas Artes, y Economía, Administración, Contaduría y afines y por debajo del resto de profesiones. Al separar entre empleados del gobierno y empleados privados se encuentra adicionalmente que entre los empleados públicos el salario promedio por hora de los profesionales de CE es similar al de economía y afines y agronomía y afines, pero inferior al de otras profesiones. Finalmente, se observa que el salario promedio por hora de los profesionales de las CE empleados del gobierno es muy superior al de profesionales de CE de empleados del sector privado.

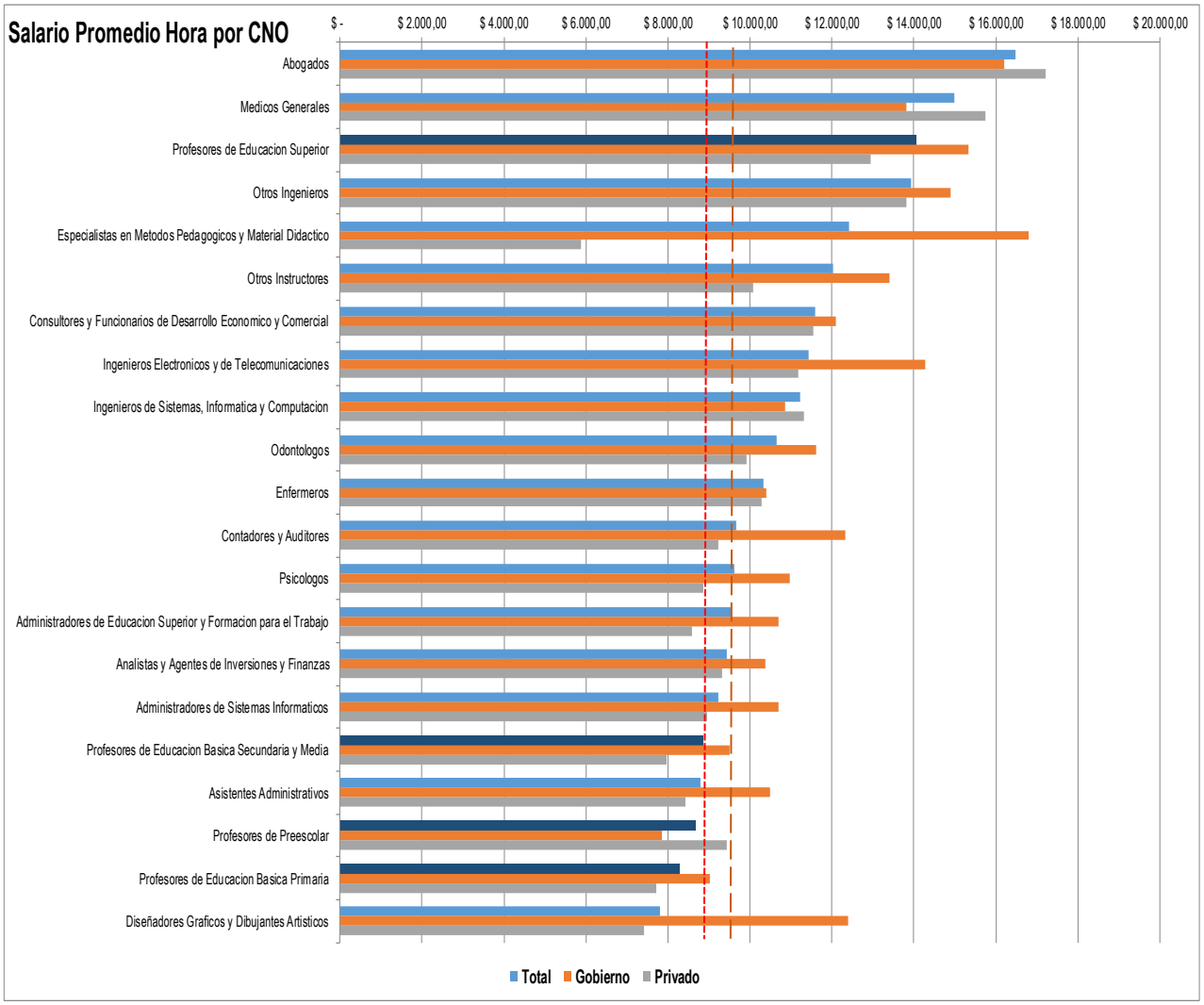
GRÁFICO 7. SALARIO PROMEDIO HORA POR ÁREA DE CONOCIMIENTO



Fuente: Cálculos FEDESARROLLO a partir de OLE 2013, categorizada por núcleos de conocimiento.

Al realizar la misma comparación pero usando la Clasificación Nacional de Ocupaciones – CNO, el salario promedio por hora de los profesionales empleados como profesores de educación preescolar, básica y media por el gobierno está siempre por debajo del resto de los empleados públicos. Los profesores de secundaria y media ganan más que los de preescolar y primaria.

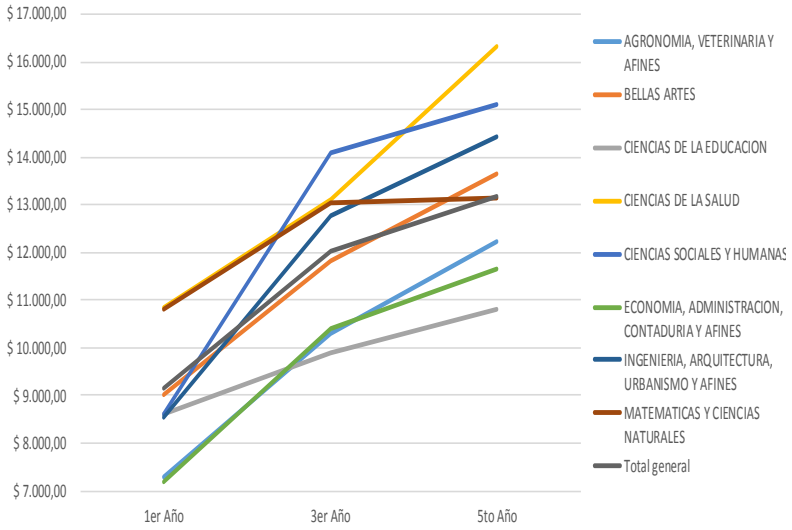
GRÁFICO 8. SALARIO PROMEDIO HORA POR CNO



Fuente: Cálculos FEDESARROLLO a partir de OLE. 2013 categorizada por CNO

Ahora bien, las anteriores gráficas indican la existencia de unas brechas en promedio. A continuación se presenta un par de gráficos que ilustran el comportamiento de las brechas a lo largo del tiempo, observando la curva de desempeño de los salarios de diferentes profesionales en tres momentos. Se observa que los educadores tienen la más baja posibilidad de mejora salarial en el tiempo de su carrera profesional: aunque en el salario de enganche es similar a ciencias sociales y humanas, e ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines, al pasar el tercer año aparece la brecha; la curva de los profesionales de ciencias de la educación es la de menor pendiente en todo el grupo, indicando la menor oportunidad de desarrollo profesional.

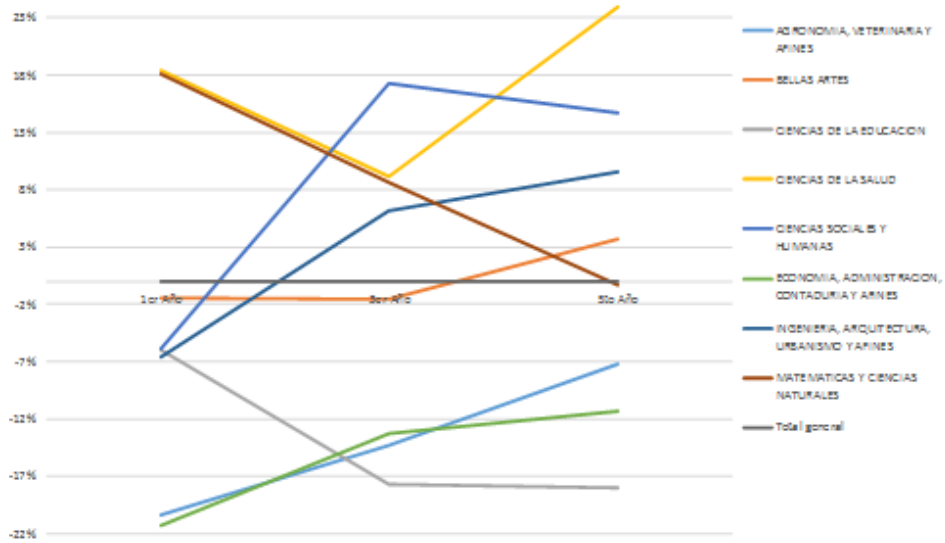
GRÁFICO 9. SALARIO PROMEDIO HORA EMPLEADOS DEL GOBIERNO EN TRES MOMENTOS
(Pesos de 2013)



Fuente: Cálculos FEDESARROLLO a partir de OLE 2013, categorizada por áreas de conocimiento.

Este comportamiento se cuantifica en el siguiente gráfico, al comparar el salario promedio hora de los profesionales de cada área de conocimiento, frente al promedio total general. La proporción de la brecha de los educadores oficiales frente al salario promedio por hora pasa de 6% en el enganche a 18% al 3er año, brecha que se mantiene en el quinto año.

GRÁFICO 10. BRECHA DE CADA ÁREA FRENTE AL TOTAL GENERAL*



*Para empleados públicos.
Fuente: Cálculos FEDESARROLLO a partir de OLE 2013, categorizada por áreas de conocimiento.

ii. Gran Encuesta Integrada de Hogares

El análisis comparativo se realizó haciendo uso de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE del año 2014, específicamente la información consolidada del tercer trimestre (julio, agosto y septiembre). Se trabajó con los módulos correspondientes a Características Generales de las personas, fuerza de trabajo y ocupados.

Dentro de las características de las personas, se incluyeron en el análisis comparativo las variables de sexo, edad (en rangos) y nivel de escolaridad, en tanto del módulo de ocupados se tomaron las siguientes variables:

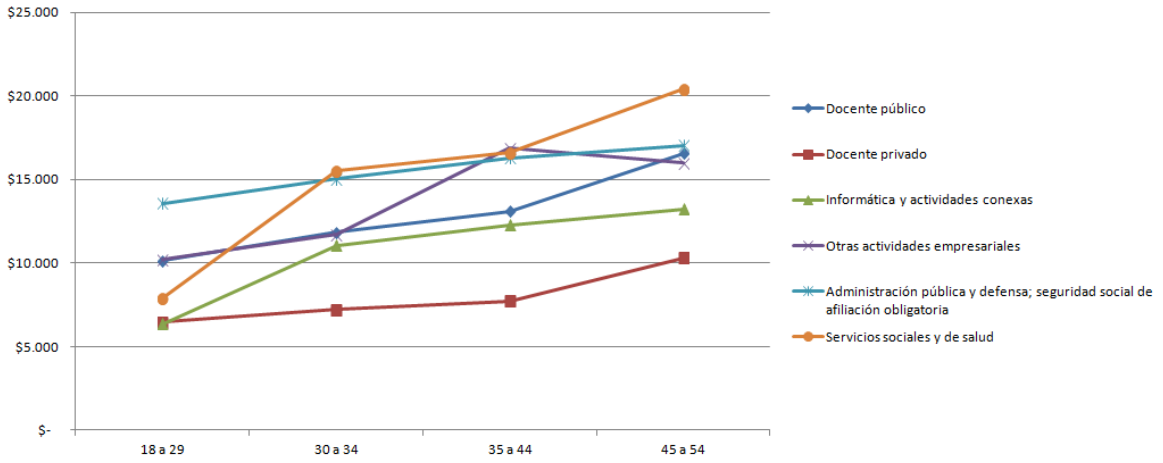
- ***Ingresos laborales***: percibidos por mes.
- ***Oficio***: La codificación de esta pregunta se hace de acuerdo con la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO) de 1970.
- ***Ramas de actividad***: De la institución o empresa para la cual labora la persona, desagregada a 2 y 4 dígitos.
- ***Tipo de Trabajador***: Variable que permitió diferenciar los obreros o empleados de empresas particulares, de los obreros o empleados del gobierno (como *proxy* del sector público) y los empleados de una empresa particular. Para efectos del presente análisis, se descartaron los empleados domésticos, trabajadores por cuenta propia, patrones o empleadores, independientes, trabajador familiar sin remuneración, y jornaleros o peones.
- ***Horas laboradas***: Número de horas trabajadas normalmente a la semana.

Al igual que el ejercicio realizado con la base del Observatorio Laboral, en este caso se estimó el salario promedio por hora laborada, a partir de la información proporcionada por la población ocupada (laboralmente) en relación con los ingresos mensuales y el promedio de horas laboradas por mes.

Cabe señalar que, para efectos comparativos, sólo fueron incluidas las personas ocupadas que contaran con educación superior y que reportaron la información correspondiente a todas las variables de análisis. Por último, se excluyeron algunos casos que reportaron datos atípicos (por exceso o defecto) en el reporte de ingresos mensuales.

El siguiente gráfico presenta los resultados de la comparación entre algunas ocupaciones, desagregada según rangos de edad de las personas ocupadas. La gráfica indica que aunque los salarios de los maestros públicos son relativamente altos al compararse en relación con otras ocupaciones en los mismos rangos de edad, el ascenso a medida que se avanza en la edad es menor.

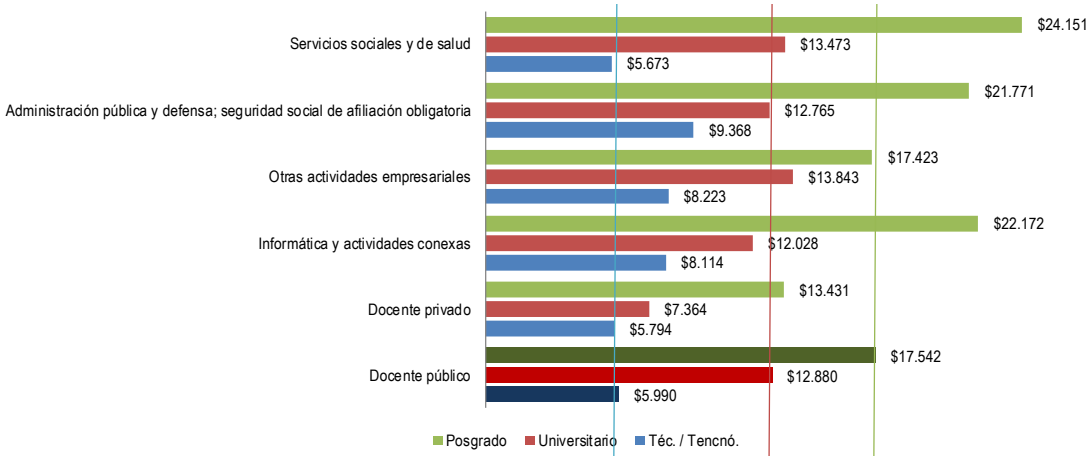
GRÁFICO 11. SALARIO PROMEDIO HORA POR RANGOS DE EDAD



Fuente: Cálculos FEDESARROLLO a partir de GEIH III 2014.

El siguiente gráfico nos muestra que el salario promedio mes del docente público se encuentra por debajo del resto, con excepción del docente privado y prácticamente igual que otras actividades empresariales.

GRÁFICO 12. INGRESO LABORAL PROMEDIO MES POR NIVEL ESCOLARIDAD



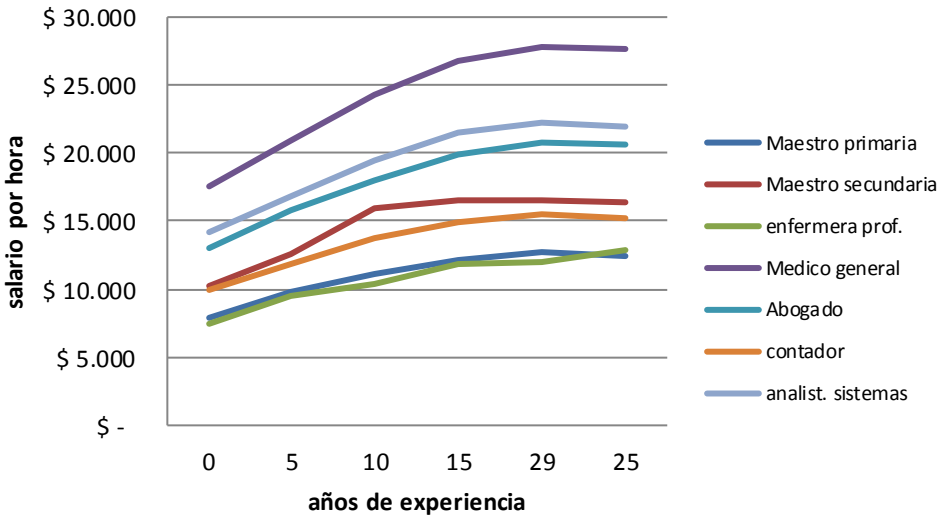
Fuente Cálculos FEDESARROLLO a partir de GEIH. III 2014

iii. WageIndicator Foundation

WageIndicator Foundation es una red internacional con presencia en Colombia desde el año 2008. El proyecto tiene el apoyo de la Confederación General del Trabajo – CGT, al proporcionar información laboral, salarial y orientación profesional, a través de una página WEB que busca informar sobre empleos, salarios y leyes laborales de cada país. En Colombia la WEB se llama Tusalario.org/Colombia. La fundación inició sus operaciones en 2001 con el objetivo de contribuir a la transparencia del mercado de trabajo, tanto para los trabajadores como para los empleadores. Anualmente llega a más de 25 millones de personas en todo el mundo.

Para el presente estudio, se utilizó esta fuente cuyos resultados se sintetizan en el siguiente gráfico que muestra que los maestros de primaria son quienes reciben menor salario junto con los profesionales de la enfermería. Por otra parte, a medida que se avanza en edad, la brecha es mayor indicado una senda de desarrollo de menor atractivo salarial.

GRÁFICO 13. SALARIO POR HORA MAESTROS Y OTRAS PROFESIONES



Fuente: Cálculos FEDESARROLLO a partir de TuSalario.org/Colombia.

- ***Estructura salarial de empleados oficiales de la rama ejecutiva***

En Colombia la Comisión Nacional del Servicio Civil es el organismo encargado de *garantizar a través del mérito, que las entidades públicas cuenten con servidores de*

carrera competentes y comprometidos con los objetivos institucionales y el logro de los fines del Estado. Es la entidad que organiza los concursos mediante los cuales un ciudadano puede acceder a un empleo público, o mediante el cual un empleado público puede ascender. Los servidores públicos en Colombia realmente no cuentan con un sistema que genere la oportunidad de una carrera organizada por méritos, sino que hay una planta con una estructura que exige unos requerimientos en cuanto a formación y experiencia y quien esté interesado en ascender debe participar en el concurso que esté disponible junto con otros profesionales; los cargos diferentes a los directivos[6] podría decirse que cuentan con el beneficio de la estabilidad.

De otra parte el Departamento Administrativo de la Función Pública tiene entre sus funciones *formular, promover y evaluar las políticas de empleo público en la Rama Ejecutiva del Poder Público de los órdenes nacional y territorial, dentro del marco de la Constitución y la ley*[7]. El decreto 1083 de mayo del año 2015 compila toda la reglamentación del sector de la Función Pública, estableciendo las funciones y requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional[8]. Define cuatro niveles jerárquicos descritos en la siguiente tabla.

TABLA 2. NIVELES Y GRADOS CARRERA EMPLEADOS PÚBLICOS

Nivel Jerárquico	Grados y requisitos mínimos medios y máximos
Directivo	28 grados. Grado 1: Título profesional y doce (12) meses de experiencia profesional relacionada Grado 28: título profesional, título de posgrado en la modalidad de maestría y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia profesional relacionada o título de posgrado en la modalidad de especialización y noventa y seis (96) meses de experiencia relacionada.
Asesor	18 grados.

[6] Los directivos son de libre nombramiento y remoción y la cultura organizacional de los gobiernos hace que quienes ocupan estos cargos siempre cambian ante los cambios de gobierno.

[7] En lo referente a Planificación del Empleo, Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, Gestión del Desarrollo, Gestión del Empleo, Gestión del Desempeño, Organización del Empleo, Sistemas de Clasificación y Nomenclatura y Administración de Salarios y Prestaciones Sociales.

[8] Rige para los empleos públicos pertenecientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Entes Universitarios Autónomos, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas, del Orden Nacional.

Nivel Jerárquico	Grados y requisitos mínimos medios y máximos
	Grado 1: título profesional y diez (10) meses de experiencia profesional relacionada. Grado 15: título profesional y diez, título de postgrado en la modalidad de maestría y 44 meses de experiencia profesional relacionada. Grado 18: título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y cincuenta y nueve (59) meses de experiencia profesional relacionada o Título de postgrado en la modalidad de especialización y 71 meses de experiencia relacionada.
Profesional	24 grados. Grado 1: título profesional Grado 12: título profesional y título de post grado en la modalidad de especialización y siete meses de experiencia profesional Grado 24: Título profesional, título de posgrado en la modalidad de especialización y cuarenta y tres (43) meses de experiencia profesional relacionada.
Técnico	18 grados Grado 1: como mínimo diploma de bachiller Grado 7: aprobación de dos años de educación superior de pregrado. Grado 10: como mínimo formación técnica profesional o aprobación de dos años de educación superior de pregrado y 9 meses de experiencia relacionada Grado 18: como mínimo Título de formación tecnológica con especialización y tres meses de experiencia relacionada o laboral o terminación y aprobación del pensum académico de educación superior en la modalidad de formación profesional y tres meses de experiencia relacionada o laboral.

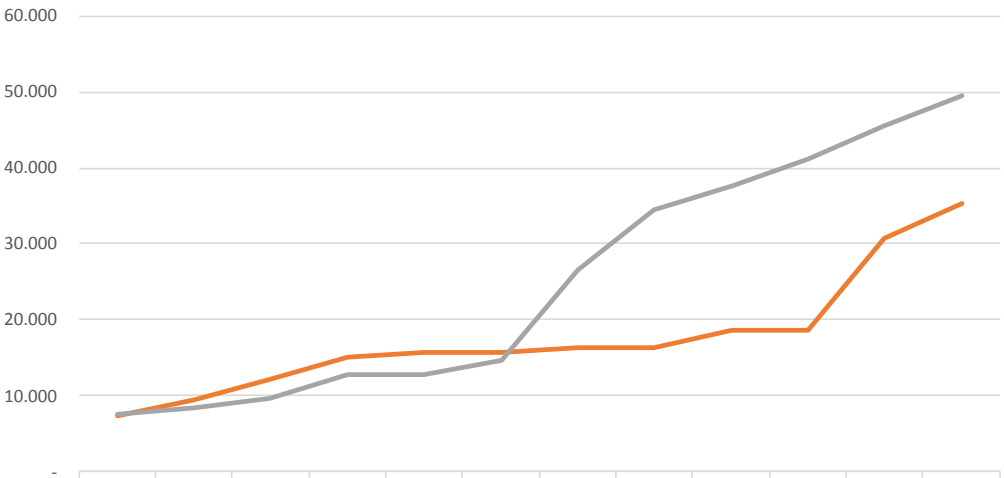
Fuente: Elaboración propia.

Para efectos de realizar la comparación con los docentes se realizó una homologación con la estructura del decreto 1278 de 2002 (ver Anexo), y se utilizaron los datos de asignación básica para el año 2014 en ambos casos.

Aunque la homologación precisa no es posible realizar ni tampoco el empleado público cuenta con la oportunidad de una carrera profesional por lo menos desde el punto de vista de salarios, el escenario sirve para visualizar cuánto gana un profesional en uno u otro régimen dependiendo de su nivel de formación, suponiendo también que en el tiempo va creciendo salarialmente[9]. En el siguiente gráfico se observa que a medida que se avanza en la estructura disponible para el empleado público presenta mejores niveles salariales que la estructura de la carrera del docente.

[9] En 1 se registra el salario de normalista en el grado 1 y el salario de tecnólogo para empleado público; y, en 12 se ubica el salario máximo del escalafón del 1277 y el correspondiente en formación para empleado público (nivel asesor). En el medio, se registra el salario diversas combinaciones de grados /nivel y el correspondiente nivel de empleado público, homologando por nivel académico.

GRÁFICO 14. DESEMPEÑO SALARIO PROMEDIO HORA DOCENTE VS EMPLEADO PÚBLICO, 2014



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1278	7.419	9.458	12.192	15.114	15.629	15.629	16.388	16.388	18.505	18.505	30.732	35.279
Empleado publico	7.461	8.341	9.636	12.807	12.807	14.592	26.451	34.549	37.531	41.240	45.563	49.456

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO a partir de decretos 171 y 199 de 2014.

C) CONCLUSIONES

Contar con mejores docentes es un factor decisivo para impulsar la calidad de la educación en todos los niveles y una de las condiciones para avanzar en este propósito es contar con una estructura adecuada de remuneración y estímulos para los docentes. La experiencia internacional indica que todos los países que han emprendido reformas educativas con mejoras en resultados en el aprendizaje, han homologado las condiciones de desarrollo profesional de los docentes frente a otros profesionales. No obstante, para que las reformas funcionen, deben ser sistémicas, es decir, ser parte de un conjunto de medidas orientadas a un fin específico, y que las mejoras salariales sean la consecuencia de contar con mayores capacidades para contribuir al logro de esos fines.

De las comparaciones internacionales realizadas en este capítulo se destacan las siguientes conclusiones:

a. La comparación de los salarios docentes en Colombia con respecto a los de otros países de América Latina indica que Colombia tiene uno de los salarios docentes

más altos como proporción del PIB per cápita con 1,69. Para Chile esta proporción es de 1,34 (WageIndicator.org).

b. Comparado con otras ocupaciones, se tiene que en Colombia los salarios de los docentes superan a los de los profesionales de enfermería en 15,4 por ciento, pero están por debajo de las otras ocupaciones. Los contadores ganan en promedio 8,4 por ciento más al año, pero los mayores diferenciales son con los ingenieros de sistemas (37,8 por ciento) y con los abogados (39,8 por ciento).
c. Al comparar los salarios docentes como proporción del PIB per cápita con los países participantes en las Pruebas PISA 2012, Colombia muestra un salario docente relativamente alto con 1,64. Para el promedio de los 11 países con mejores resultados en las pruebas esta proporción es de 1,34, mientras que el promedio para los países participantes de América Latina es de 1,21. Al comparar los resultados de las pruebas de matemáticas con este indicador salarial, Colombia aparece como uno de los países en los que los bajos resultados están asociados con salarios docentes relativamente elevados.
d. Colombia aparece como uno de los países con mayor número de horas de instrucción con un total de 9.800 horas durante los 9 años de educación básica. Este resultado supera en 34,8 por ciento al promedio reportado por los países miembros de la OCDE y también el de otros países de América Latina como Chile y México. Lo anterior implica que los maestros tienen también una de las mayores cargas laborales, en términos de horas de instrucción por año. No obstante, éstas no se reflejan en la calidad de la instrucción como lo sugiere la relación inversa entre horas de instrucción y resultados de las pruebas PISA de matemáticas. Este resultado genera interrogantes sobre la efectividad con la que se aprovecha el tiempo de instrucción por parte de los estudiantes y de los maestros y también sobre la conveniencia de adoptar la jornada única como política para mejorar la calidad educativa.
e. La experiencia internacional indica que las reformas docentes que funcionan en términos de calidad educativa, son aquellas que tienen una perspectiva integral. La reforma docente de Ecuador y la propuesta de reforma de Chile incluyen como elementos destacados los siguientes: i) mejoras en la formación y en los requisitos

de acceso a la profesión docente, ii) mentoría a los nuevos docentes; iii) mejoras importantes en la remuneración; iv) mayores posibilidades de desarrollo profesional; y, v) evaluación para ingresar y progresar en la carrera docente. Pese a su corta duración, la experiencia ecuatoriana ya muestra avances importantes en calidad como lo indican los resultados de las pruebas TERCE 2013.

De las comparaciones de los salarios de los docentes con otras profesiones en el ámbito nacional se concluye:

a. Aunque en el salario de enganche de los docentes públicos podría no haber grandes diferencias con otras profesiones, a medida que pasa el tiempo se hace evidente que hay una brecha entre los docentes y otros profesionales; esto es consistente con todas las fuentes de información secundaria utilizadas.
b. El salario de los docentes privados es siempre menor que el de los docentes públicos.
c. Las comparaciones se realizan simplemente en el aspecto salarial, sin embargo, vale la pena aclarar que la carrera docente es una de las pocas que ofrece condiciones de estabilidad y posibilidades de escalar, por lo menos salarialmente. Podría afirmarse que esta condición junto con el mayor tiempo de vacaciones disponible son las ventajas con las que cuentan, dada la importancia social de su rol profesional.
d. El escalafón es muy lineal para tratarse de una planta de personal tan grande; sería conveniente ofrecer más opciones y caminos de desarrollo profesional. En el capítulo III se hacen propuestas al respecto.
e. Se recomienda que el MEN realice periódicamente encuestas especializadas sobre el comportamiento de los salarios y condiciones de profesionales de niveles y capacidades que se quieran alcanzar, en empresas reconocidas por su buena gestión del talento humano; así se contaría con información primaria para tomar decisiones más precisas[10].

[10] El tamaño de la planta docente y su rol amerita una gestión de este tipo.

D) BIBLIOGRAFÍA

Allegretto, S., Corcoran, S., & Mishel, L. (2008). *The teaching penalty. Teacher pay losing ground.* Washington: Economic Policy Institute.

Borjas, G., & Acosta, O. L. (2000). *Education Reform in Colombia.* Bogotá: Fedesarrollo.

Brock, C., & Pe Symaco, L. (2011). *Education in South East Asia.* Oxford, UK: Oxford Studies in Comparative Education.

Bruns, B., & Luque, J. (s.f.). *Great Teachers. How to raise student learning in latin america and the caribbean* . Washington: The world bank.

Cabezas, V., & Irrazabal, I. (2015). *Nueva Politica Nacional Docente: propuestas para aprovechar una oportunidad. Apuntes legislativos # 29.* Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas Universidad Católica de Chile.

Carvallo, R. (2013). *Esquemas de vinculación entre el sector productivo y el sector educativo.Desarrollo sistema nacional de cualificaciones de Colombia.* Bogotá.

Cevallos, P. (s.f.). Ecuador 2007-2014. Attempting a radical education transformation. En S. Schwartzman, *Education in South America* (págs. 329-361). New York : Bloomsbury Publishing.

Chingos, M., & Whitehust, G. (2015). *Class Size: What Research Says and What Means for State Policy.* Obtenido de Brookings Institution: http://www.brokings.edu/research/papers/2011/05/11-class-size-whitehurst-chingos

De Zubiria, J. (2015). *La calidad de la educación bajo la lupa.* Bogotá: Magisterio.

Driskell, N. (2015). *Global Perspectives: Creating Professional Working Environments for Teachers.* CIEB.

ESAP-DAFP (2009). *Empleo, Situaciones administrativas, jornada laboral, retiro del empleados del sector público.* Bogotá: ESAP - DAFP.

Estrada, A. M., Numpaque, L., & Lozada, I. (2015). *Brecha salarial de los maestros publicos en Colombia.* Bogotá: FECODE.

Eyzaguirre, G. (2014). *mineduc.cl.* Obtenido de http://reformaeducacional.mineduc.cl/wp-content/uploads/ReformaPresentaciónFinalPND.pdf

Garcia, S., Rodriguez, C., Sanchez, F., & Bedoya, J. (2015). La loteria de la cuna: la movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia. *Documentos CEDE Uniandes*.

García, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodriguez, C., & Saavedra, J. E. (2014). *Tras la Excelencia Docente.* Bogotá: Fundación Compartir.

Gaviria, A., & Umaña, C. M. (s.f.). Estructura salarial de los docentes públicos. *Coyuntura Social. Fedesarrollo*, 103-120.

Hanushek, E., S., L., & L., W. (2012). *Does school autonomy make sense anywhere? Panel estimates from PISA.* Manila: ADB Working Paper # 296.

Liang, X. (2000). *Teacher pay in 12 latin american countries: how does teacher pay compare to other professions? What determinate teacher pay? Who are the teachers?* Washington: The world bank.

McKinsey & Company. (2010). *How the world´s most improved schools systems keep getting better.* www.Mckinsey.com.

Mizala, A., & Ñopo, H. (2014). Measuring the relative pay of latinamerican school teachers at te turn of te 20th century. *Working paper. Peruvian economic association*, Working paper # 15.

OCDE (2014). *Education at al glance 2015. OECD indicators.* Paris: OECD.

OCDE (2015a). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2015.* Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte. España.

OECD (2015b). *Reformulando la carrera docente en Chile.* www.oecd.org/chile/Reformulando-la-carrera-docente-en-chile.pdf.

Ome, A. (2012). Salario de los docentes públicos en Colombia.1995-2010. *Coyuntura Económica. Fedesarrollo.*, 121-134.

Ome, A. (2013). El estatuto de profesionalización docente: una primera evaluación.Cuaderno # 43. *Cuadernos de Fedesarrollo.* , 1-49.

PREAL (2010). *Ecuador, informe de progreo educativo.* Quito: PREAL.

PREAL (2015). *Situación educativa de America Latina y el Caribe, hacia una educación de calidad para todos.* Santiago de Chile: PREAL.

Sahlberg, P. (2011). *Finnish Lessons. What can de world learn from educational change in Finland.* New York: Teachers College, Columbia University.

Tough, P. (2012). *How children succed. Grit, Curiosity, and the Hidden Power of Character.* New York: Houghton Mifflin Harcourt.

UNESCO (2014). *Teaching and Learning: achieving quality for all.* París: EFA Global Monitoring Report.

UNESCO- OREALC (2014). *Comparación resultados del segundo y tercer estudio regional comparativo explicativo SERCE y TERCE y 2013.* Santiago de Chile: UNESCO- OREALC.

Capítulo II. PROYECCIONES DEL SGP PARA EDUCACIÓN

Autores
Natalia Salazar
Roberto Steiner
Gabriela González

A) ANTECEDENTES DEL SGP

Hasta finales de los años 80, Colombia tuvo un sistema fiscal centralizado en el cual la Nación recaudaba la mayor parte de los impuestos y realizaba directamente la mayor parte del gasto, dejando un reducido nivel de autonomía a los entes territoriales.

El primer paso hacia la descentralización se dio en lo político cuando en la década de los años 80 se permitió la elección popular de alcaldes. La descentralización fiscal y administrativa se concretó a comienzos de los años 90 cuando en la Constitución de 1991 (CP) se redefinieron las competencias y responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de la administración, se dio mayor autonomía a las entidades territoriales y se modificó el sistema de transferencias del gobierno central a los municipios y departamentos. En cuanto a las transferencias, se estableció un aumento gradual de manera que los gobiernos sub-nacionales pudieran atender las responsabilidades que se les asignaron en materia de prestación de servicios sociales en educación, salud, agua potable, saneamiento básico y otros propósitos.

En el recuento de la evolución del sistema de transferencias del Gobierno Nacional a las regiones deben tenerse en cuenta tres períodos:

1. Entre 1993 y 2001. La Constitución determinó dos tipos de transferencias (el Situado Fiscal orientado a los departamentos y las Participaciones Municipales destinadas a los municipios) y las fórmulas para determinar su monto y distribución sectorial.
2. Entre 2002 y 2007. Período en el que entran en vigencia las modificaciones introducidas a través del Acto Legislativo 01 de 2001 y las medidas reglamentarias.
3. Entre 2008 y la actualidad. Período en el que entran en vigencia las modificaciones introducidas a través del Acto Legislativo 04 de 2007 y sus normas reglamentarias.

- ***Período 1993-2001***

Inicialmente los artículos 356 y 357 de la CP establecieron que las transferencias de la nación a las entidades territoriales se llevarían a cabo a través de dos bolsas cuyo monto se definiría como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (ICN): el Situado Fiscal[11] y las Participaciones Municipales. Para el Situado Fiscal, su monto se estableció en 23% de los ICN para 1994, 23.5% para 1995 y 24.5% de 1996 en adelante. Para las Participaciones éste sería 15% en 1994 y de ahí en adelante aumentaría un punto porcentual cada año hasta alcanzar 22% en el 2001.

De acuerdo con el Artículo 358 de la CP, se entiende por ICN la suma de los ingresos tributarios y no tributarios. Adicionalmente, el Artículo 357 especificó que estarían excluidos de la base para el cálculo de las participaciones municipales los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y los ajustes a tributos existentes en situaciones de emergencia.

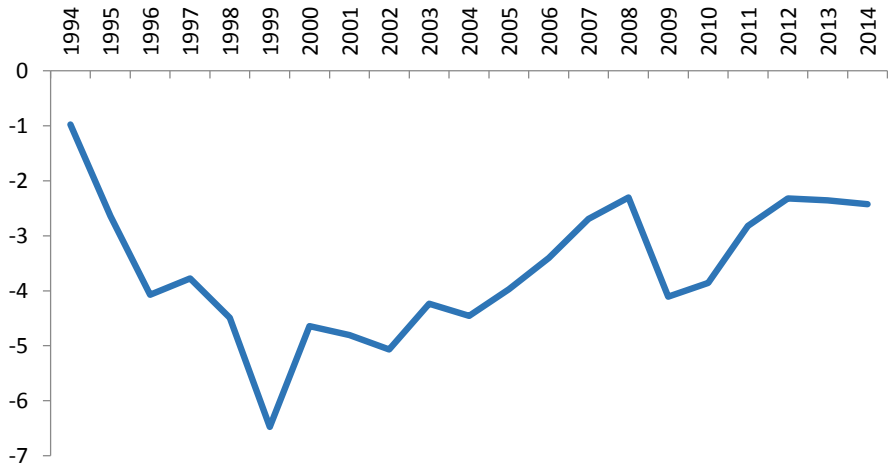
Originalmente, el Artículo 356 estableció que los recursos del Situado Fiscal se destinarían a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y la salud, en los niveles determinados por la ley. El 15% del Situado se repartiría en partes iguales entre Bogotá, Cartagena y Santa Marta y el resto se asignaría de acuerdo con el número de usuarios actuales y potenciales, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa de cada entidad territorial. En cuanto a la distribución sectorial de los recursos, la Ley 60 de 1993 determinó que, como mínimo, cada entidad territorial debía destinar el 60% de los recursos del Situado al financiamiento de la educación y 20% al de la salud. El 20% restante podría ser destinado a salud o educación, dependiendo tanto de las metas de cobertura establecidas a nivel local para estos dos sectores como de sus fuentes de financiación alternativas. En cuanto a las Participaciones Municipales, se estableció que 30% debía destinarse a educación, 25% a salud, 20% a agua potable y saneamiento básico, 5% a recreación y cultura. El restante 20% era de libre inversión.

[11] El Situado Fiscal había sido creado mediante el Acto Legislativo 01 de 1968 y reglamentado posteriormente con la Ley 46 de 1971, con el fin de garantizar un financiamiento estable de las nóminas de los sectores salud y educación en las regiones. Inicialmente a este le correspondía anualmente el 15% de los ICN, monto que se distribuía entre los departamentos por criterios territoriales y poblacionales.

A finales de la década de los 90, la economía colombiana entró en quizás la peor crisis de su historia, resultado de la gestación de elevados desequilibrios fiscales y externos y una alta dependencia de la financiación externa, elementos que se volvieron insostenibles cuando se cerraron los mercados financieros internacionales para los mercados emergentes como consecuencia de las crisis en Rusia y Asia y también por las débiles condiciones económicas internas. La crisis derivó en una fuerte desaceleración económica y en un profundo y un prolongado deterioro financiero. Colombia hubo de entrar en un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional, programa que exigía la adopción de una secuencia de reformas tendientes a corregir los desequilibrios macroeconómicos.

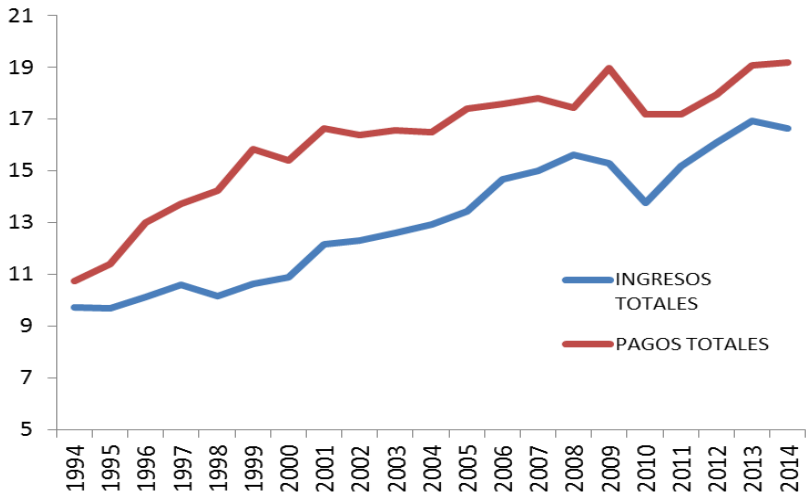
Un componente importante de la crisis fue el elevado déficit fiscal a partir de la segunda mitad de los años 90. Este desbalance se evidenció en diferentes los diferentes niveles de Gobierno, en particular el Gobierno Nacional Central (GNC), el nivel regional y el de la seguridad social. A nivel del GNC, el ritmo de crecimiento de los gastos muy superior al de los ingresos resultó en un creciente desbalance, el cual llegó a más de 6% del PIB en 1999 cuando en 1994 había sido de menos de 1% del PIB (Gráfico 15 y Gráfico 16).

GRÁFICO 15. BALANCE DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (% PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 16. INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (% PIB)

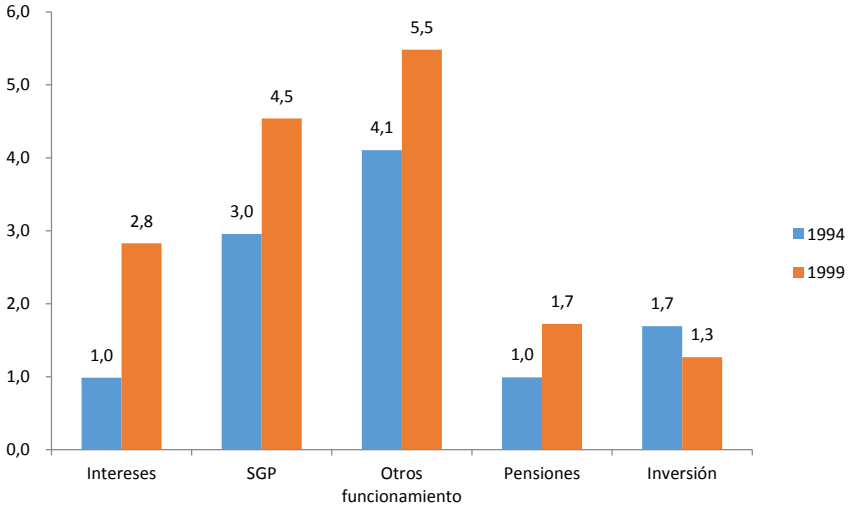


Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda.

Los diferentes diagnósticos sobre la crisis coinciden en señalar que parte del aumento acelerado del gasto fue consecuencia del diseño del régimen de transferencias territoriales en la CP, específicamente por el hecho de atar su evolución a la de los ingresos corrientes de la Nación. Al haber experimentado una importante expansión económica durante los primeros años de la década de los años 90[12], las transferencias territoriales registraron un crecimiento acelerado. Entre 1994 y 1997, las transferencias pasaron de 3% a 4.5% del PIB. Fue el segundo rubro de mayor aumento después de los intereses de la deuda. A ello se sumó el acelerado aumento de los gastos de inversión así como el gasto pensional a raíz del deterioro financiero del Seguro Social el cual obligó al Gobierno Nacional Central (GNC) a cubrir parte de su déficit de caja. El Gráfico 17 muestra el crecimiento del gasto del GNC de 1994 a 1999, desagregado por rubro.

[12]Durante 1993, 1994 y 1995 la economía colombiana registró tasas de crecimiento superiores al 5%, alcanzando un pico en 1993 con un crecimiento de 5.73%.

GRÁFICO 17. CRECIMIENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL



El desequilibrio a nivel central también coincidió con un deterioro de las finanzas de los gobiernos sub-nacionales. En efecto, los mayores recursos de transferencias –y también de regalías– que comenzaron a recibir las regiones a raíz de la profundización del proceso de descentralización no se vieron acompañados de avances en la institucionalidad y la introducción de reglas para garantizar disciplina y sostenibilidad fiscal. En consecuencia, al igual que el Gobierno Central, muchos gobiernos locales incurrieron en elevados niveles de endeudamiento y se vieron en dificultades para cumplir con sus obligaciones al momento del deterioro de las condiciones económicas. A finales de 1997 algo más de la mitad de las 32 gobernaciones y la tercera parte de los municipios presentaban balances corrientes negativos.

En algunos casos, el deterioro fue tan significativo que varios gobiernos sub-nacionales se vieron en serias dificultades para cubrir incluso los gastos financiados con los recursos de las transferencias. En el caso de la educación, como consecuencia de la reducción del monto de transferencias al contraerse los ICN, se generaron faltantes importantes para cubrir el pago de los maestros. En estas circunstancias, el GNC tuvo que transferir recursos adicionales a los del Situado y Participaciones para cubrir este déficit sectorial. Para este fin se creó el llamado Fondo de Compensación Educativa, FEC, nutrido con recursos del presupuesto nacional y orientado financiar los sobrecostos de las entidades territoriales en

materia de educación. Los recursos del FEC alcanzaron $0.54% del PIB en el 2000. De esta manera, a pesar de seguir atadas a la evolución de los ICN, al sucederse el período de desaceleración, en últimas la corrección de las transferencias territoriales no se dio como habría sucedido si se hubiera respetado la fórmula establecida en la CP.

La crisis de fin de siglo terminó por generar un ambiente fiscal insostenible. Es por esto que durante los primeros años de la siguiente década se hicieron una serie de reformas que buscaron garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas incluyeron dos reformas pensionales (en 2003 y 2005) y dos reformas al sistema de transferencias a departamentos y municipios (en 2001 y 2007). Adicionalmente, en 1997 y 2000 se establecieron límites al endeudamiento, leyes de responsabilidad fiscal y reglas fiscales cuantitativas para las entidades territoriales, así como leyes de responsabilidad fiscal para el GNC en 2003 y posteriormente una regla fiscal cuantitativa para el GNC en 2012.

- ***Período 2002-2007***

La primera reforma al sistema de transferencias a las regiones se llevó a cabo mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, el cual modificó los Artículos 356 y 357 de la CP. A través de él se creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (SGP), que unificó en una sola bolsa los recursos del situado fiscal y las participaciones municipales. Para el cálculo de su base se incluyeron dentro de la bolsa de educación los recursos correspondientes al FEC, que era en principio una medida transitoria. Aunque el FEC tenía carácter transitorio, con el fin de no afectar los recursos allegados para avanzar en cobertura y calidad de la educación, se vuelve permanente y se adiciona a las transferencias territoriales.

El aspecto central de este acto legislativo tiene que ver con que desligó el crecimiento de las transferencias de los ICN, de manera temporal. Así, estableció que durante el periodo 2002 a 2008, éstas crecerían anualmente en un porcentaje igual a la inflación causada más unos puntos reales adicionales. Específicamente, el crecimiento anual adicional real sería del 2% entre 2002 y 2005 y del 2.5% entre 2006 y 2008. A partir de 2009 terminaría el periodo de transición y el crecimiento de las transferencias volvería a estar ligado a los

ICN, aumentando cada año en un porcentaje igual al promedio de su variación porcentual en los últimos 4 años, incluyendo el año para el cual se estuviera liquidando el SGP. Para el periodo de transición (o sea, de 2002 a 2008) se estableció además un crecimiento adicional para el SGP en caso de que el crecimiento real de la economía superara el 4% el año anterior. Dicho crecimiento adicional sería igual a la diferencia entre el crecimiento observado del PIB y 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que transferir cuando el crecimiento de la economía no haya sido suficiente para cubrir el 2% o 2.5% extra entre 2002 y 2008.

La organización y funcionamiento del SGP fueron reglamentados por la Ley 715 de 2001, que redefinió la distribución sectorial de recursos. En esta se estableció que del monto total correspondiente al SGP cada año se descontaría el 4% para ser distribuido entre los resguardos indígenas (0.52%), municipios ribereños al Río Magdalena (0.08%), distritos y municipios para programas de alimentación escolar (0.5%) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales-FONPET[13] (2.9%). Una vez descontadas estas participaciones especiales, al sector educativo le correspondería el 58.5% de los recursos, al sector salud el 24.5% y a la participación de propósito general[14] el 17% restante. Una vez definida la distribución por sectores, se distribuirían los recursos correspondientes a cada uno de ellos entre las entidades territoriales según criterios de equidad y de población atendida y por atender. De esta manera, la Ley 715 presentó un cambio fundamental frente a la Ley 60 de 1993 en cuanto al sistema de distribución de recursos, pues en esta se definieron inicialmente los porcentajes fijos que irían a cada sector para luego repartirlos entre las entidades territoriales. En abierto contraste, la Ley 60 definía primero la distribución entre municipios, departamentos y distritos y luego reglamentaba los porcentajes que debía destinar cada uno de éstos a los diferentes sectores.

[13]El FONPET fue creado mediante la Ley 549 de 1999 con el objeto de proveer los recursos necesarios para cubrir los pasivos pensionales de los empleados públicos en las entidades territoriales.

[14] Esta participación incluía principalmente los recursos para agua potable y saneamiento básico. El porcentaje restante debía destinarse al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas por la Ley 715. Finalmente una parte podría ser de libre destinación, dependiendo de la categoría del municipio. Los municipios en Colombia están clasificados en seis categorías generales y una especial de acuerdo a cantidad de habitantes y nivel de ingresos.

- ***Período 2008 – presente***

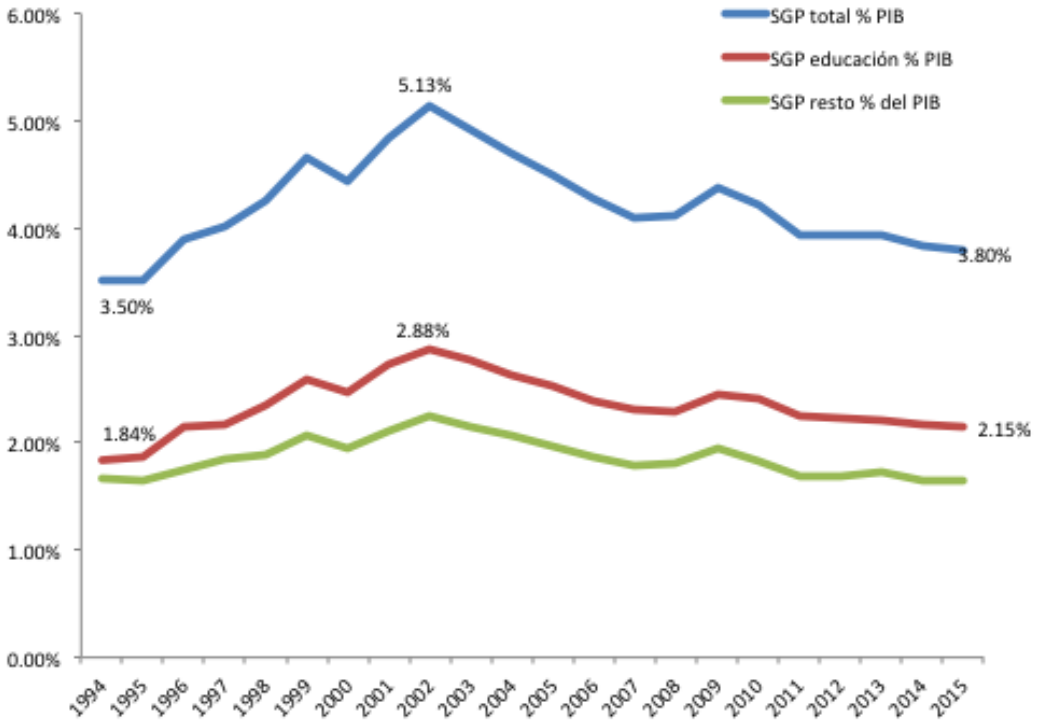
La segunda reforma al sistema de transferencias llegó con el Acto Legislativo 04 de 2007, el cual surge del hecho de que en 2008 cesaban las disposiciones transitorias del Acto Legislativo 01 de 2001. El Acto Legislativo 04 mantuvo el crecimiento de las transferencias desligado de los ICN hasta 2016. Así, durante 2008-2016 las transferencias crecerían a una tasa equivalente a la inflación más unos puntos de crecimiento real, que se establecieron en 4% para 2008 y 2009, 3.5% para 2010 y 3% entre 2011 y 2016. A partir de 2017, año en que termina el nuevo periodo de transición, los recursos del SGP volverían a crecer de acuerdo al promedio de variación porcentual de los ICN en los últimos cuatro años. Adicionalmente, en 2007 se mantuvo la regla del incremento adicional de recursos al SGP por crecimiento económico superior al 4%. Se determinó que los recursos provenientes de este crecimiento adicional deberían dedicarse a atención integral de la primera infancia y que, además, no generarían base para la liquidación del SGP de la siguiente vigencia. Finalmente, mediante este acto legislativo se le otorgó un porcentaje adicional de crecimiento al SGP para ser destinado exclusivamente al sector educación. Este porcentaje adicional, que tampoco generaría base para para el crecimiento de la siguiente vigencia, empezaría en 1.3% en 2008 y 2009, aumentaría a 1.6% en 2010 y alcanzaría un máximo de 1.8% en 2011, el cual se mantendría hasta 2016.

Durante 2007 se aprobó también la Ley 1176, que modificaba algunos aspectos de la Ley 715 de 2001. Mantuvo intacto el 4% de participaciones especiales y, en cuanto a la distribución sectorial del monto restante, dejó fijos los porcentajes de educación y salud en 58.5% y 24.5%, respectivamente. La participación de propósito general se redujo de 17% a 11.6% y con el 5.4% restante se creó una participación exclusiva para agua potable y saneamiento básico.

La Tabla 3 resume los cambios normativos que han tenido las trasferencias a las entidades territoriales desde la CP hasta la fecha. Adicionalmente, el Gráfico 18 muestra su evolución total y por sectores. En él se evidencia una caída del SGP como porcentaje del PIB producto de las dos reformas mencionadas anteriormente, las cuales hicieron que el monto

total del SGP pasara de representar el 5.13% del PIB en 2002 al 3.82% en 2014. Para el sector educación, la disminución fue del 2.88% al 2.18% en el mismo periodo.

GRÁFICO 18. SGP TOTAL EDUCACIÓN Y RESTO (% PIB)



Fuente: DNP, MinHacienda, DANE y cálculos propios.

Sin embargo, en el Gráfico 19 se evidencia que, a pesar de las reformas, el monto total del SGP (en pesos constantes) siempre ha ido en aumento, básicamente triplicándose entre 1994 y 2015. Así mismo, los recursos del SGP orientados a la educación han ganado gradualmente participación dentro del total del SGP, pasando de representar 52.4% a 56.7% entre 1994 y 2015.

GRÁFICO 19. SGP TOTAL EDUCACIÓN Y RESTO ($MM 2015)

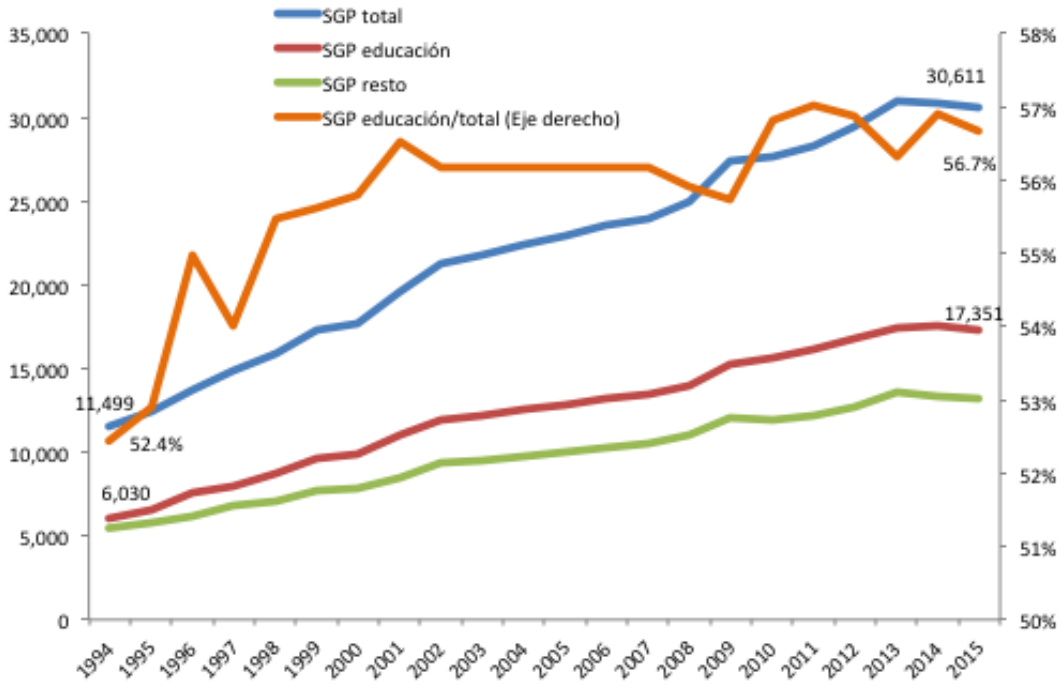


TABLA 3. RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES

	Constitución: Artículos 356 y 357 Ley 60 de 1993	**Acto Legislativo 01 de 2001 Ley 715 de 2001**	**Acto Legislativo 04 de 2007 Ley 1176 de 2007**
Sistema de asignación	Situado Fiscal (SF) y Participaciones Municipales (PM)	Sistema General de Participaciones (SGP)	Sistema General de Participaciones (SGP)
Crecimiento de las transferencias	Situado Fiscal: % fijo de los ICN 1994: 23% 1995: 23.5% 1996 en adelante: 24.5% Participaciones Municipales: % fijo de los ICN 1994: 15% 1995-2001: aumenta 1pp. anual hasta llegar a 22%	Crecimiento según inflación (i%) + pp*: 2002-2005: i% + 2% 2006-2008: i% + 2.5% 2009 en adelante: Promedio de variación porcentual anual de los ICN en los 4 años anteriores. Base: SF+PM+Transferencias complementarias del SF EN 2001 *Si crecimiento PIB>4%, el SGP tiene crecimiento adicional igual a la diferencia entre 4% y el crecimiento.	Crecimiento según inflación (i%) + pp*: 2008-2009:i% + 4% 2010: i% + 3.5% 2011-2016: i% + 3% 2017 en adelante: Promedio de variación porcentual anual de los ICN en los 4 años anteriores. *Si crecimiento PIB>4% SGP tiene crecimiento adicional para atención de primera infancia. No genera base para años posteriores. Crecimiento adicional para educación (no genera base para siguiente vigencia): 2008-2009: 1.3% 2010: 1.6% 2011-2016: 1.8%
Distribución de recursos por sectores	Situado Fiscal: Educación: 60% Salud: 20% 20% educación/salud según metas de cobertura Participaciones Municipales: Educación: 30% Salud: 25% Otros: 45%	Participaciones especiales: 4% 96% restante: Educación: 58.5% Salud: 24.5% Propósito general: 17%	Participaciones especiales: 4% 96% restante: Educación: 58.5% Salud: 24.5% Agua Potable y Saneamiento Básico: 5.4% Propósito General:11.6%

Fuente: Elaboración propia con base en la respectiva legislación.

B) EJERCICIOS DE SIMULACIÓN DEL MONTO DE TRANSFERENCIAS TOTALES Y PARA EL SECTOR EDUCACIÓN ENTRE 2016 Y 2020

Dado que el periodo de transición establecido por el Acto Legislativo 04 de 2007 se vence en 2016, a partir de 2017 las transferencias volverían a estar ligadas al crecimiento de los ICN, a menos que se expida un nuevo acto legislativo.

Con el fin de contemplar diferentes posibilidades para la evolución a futuro del SGP, se hicieron ejercicios de proyección a 2020 bajo cuatro escenarios. En el primero el SGP sigue creciendo con la fórmula actual de inflación más 3%[15]. En el segundo, se proyecta el SGP de acuerdo con la evolución de los ingresos y los gastos contemplados en el MFMP. Al respecto vale la pena anotar que los análisis de Fedesarrollo consideran que el MFMP tiene una proyección de ingresos que podría estar sobre-estimada, en particular porque involucra un impacto altamente optimista de los esfuerzos de fiscalización por parte de la DIAN. Adicionalmente, en el lado de los gastos, el MFMP está contemplando un ajuste significativo en el mediano plazo. Dado que ya ha pasado un poco más de un semestre desde que hicieron los escenarios del MFMP y que desde entonces se ha observado un comportamiento desfavorable de los precios internacionales del petróleo frente a los supuestos del documento oficial, en la actualidad puede considerarse como más plausible (o necesario) el ajuste en gastos, aunque del lado de los ingresos, el MFMP seguiría mostrando una sobre-estimación de los ingresos frente a las estimaciones de Fedesarrollo. Por esa razón, se consideran dos escenarios adicionales que se describen a continuación. En los dos escenarios se mantiene la evolución de los gastos del MFMP.

Para la construcción de dichos escenarios, se parte de la estimación de ingresos de Fedesarrollo, que es más conservadora que la del MFMP. Sobre esta evolución de los ingresos se suponen dos escenarios de reforma tributaria. De esta manera, en lo que sería el escenario 3 se considera que el Gobierno hace una reforma tributaria "tímida" que busca mantener los ingresos tributarios del Gobierno Central en el nivel de 2015, es decir en

[15] Este es un escenario hipotético que implicaría una vez más reformar los artículos 356 y 357 de la Constitución pues, como ya se dijo, el periodo de transición termina en 2016 y el SGP volverá a estar ligado a los ICN a partir de 2017, año en que también desaparecerá el crecimiento adicional del 1.8% para educación.

13.9% del PIB. Ello implica un esfuerzo de ingresos adicionales entre 0.4-0.5% del PIB en 2017 y 2018. Así mismo, contempla que en este último año, el Gobierno presenta y logra aprobar una segunda reforma tributaria que compensa la caída de ingresos proveniente del desmonte del impuesto a la riqueza, la sobretasa del CREE y el GMF, que ascenderían a un poco menos de 1% del PIB. En este caso el Gobierno estaría incumpliendo lo estipulado en la regla fiscal y se supone que ello no tiene efecto sobre las demás variables que entran en la simulación.

En el ejercicio 4, se supone que el Gobierno hace un mayor esfuerzo y presenta una reforma tributaria que permitiría compensar el faltante de ingresos año tras año de manera a cumplir con la regla fiscal. Este escenario supone un esfuerzo de ingresos creciente entre 2016 y 2020. De no hacer nada, el faltante para cumplir la regla fiscal se acercaría a 3.7% del PIB en 2020 para cumplir la regla fiscal.

Los escenarios 3 y 4 requieren, por consiguiente, un aumento de impuestos que permita alcanzar los niveles de ICN planteados en cada uno de ellos. Sin embargo, este ejercicio no se ocupa de plantear la estructura específica cada una de las reformas. Este se limita a calcular los ingresos adicionales requeridos en cada escenario. Luego, a partir de esto se incorporan estos recursos faltantes a los ICN, sin especificar a través de qué mecanismos se obtendrían dichos recursos en la reforma, para finalmente tener dos escenarios diferentes de evolución de los ICN y proyectar a partir de cada uno la evolución del SGP.

Estos cuatro escenarios se simulan bajo dos alternativas: i) la distribución de los recursos entre sectores no descuentan el 1.8% de crecimiento adicional del SGP para educación y ii) se pierden estos recursos adicionales que se habían estado asignando a educación. En seguida, se simula la distribución sectorial según lo estipulado en la Ley 1176, de modo que educación recibe 58.5% previo descuento del 4% para participaciones especiales.

La siguiente tabla resume los escenarios proyectados:

TABLA 4. ESCENARIOS DE SIMULACIÓN

Nombre escenario	Descripción general de la reforma	Descripción con y sin el 1.8%
Escenario 1	Se mantiene hasta 2020 la fórmula de crecimiento anual del SGP (lo cual exigiría un nuevo Acto Legislativo) y su distribución como lo dispone la Ley 715.	El SGP se distribuye sectorialmente conservando en el monto inicial asignado a educación el 1.8% que se da en 2016
		El SGP se distribuye sectorialmente descontando en el monto inicial asignado a educación el 1.8% que se da en 2016
Escenario 2: MFMP	Los ingresos y gastos del Gobierno crecen como lo estipula el MFMP y el período de transición del SGP finaliza en 2016	El SGP se distribuye sectorialmente conservando en el monto inicial asignado a educación el 1.8% que se da en 2016
		El SGP se distribuye sectorialmente descontando en el monto inicial asignado a educación el 1.8% que se da en 2016
Escenario 3: R "Tímida"	Los ingresos suponen una reforma tributaria "tímida "y los gastos se comportan como en el MFMP. No se cumple la regla fiscal. El período de transición del SGP termina en 2016.	El SGP se distribuye sectorialmente conservando en el monto inicial asignado a educación el 1.8% que se da en 2016
		El SGP se distribuye sectorialmente descontando en el monto inicial asignado a educación el 1.8% que se da en 2016
Escenario 4: RRF (reforma que cumple regla fiscal)	Los ingresos suponen una reforma tributaria que permite cerrar el faltante de ingresos para cumplir año tras año con la regla fiscal. Los gastos se comportan como en el MFMP. El período de transición del SGP termina en 2016.	El SGP se distribuye sectorialmente conservando en el monto inicial asignado a educación el 1.8% que se da en 2016
		El SGP se distribuye sectorialmente descontando en el monto inicial asignado a educación el 1.8% que se da en 2016

Fuente: Elaboración propia.

Para los cuatro escenarios se calculó el crecimiento de las transferencias de acuerdo con lo estipulado en Artículo 357 de la CP. Así, el monto del SGP de 2016 se estimó tomando como base el de 2015, descontando el 1.8% adicional de educación y aplicándole un crecimiento igual a la inflación más 3% más 1.8% adicional orientado a educación. Para las proyecciones del periodo entre 2017 y 2020, en el primer escenario se prolongó la fórmula de crecimiento actual (que supone la aprobación de un nuevo cambio a la CP) y en los otros tres escenarios se supone que se termina la transición del Acto Legislativo, tal y como está previsto. Es decir, en estos tres escenarios, el monto total del SGP se incrementó anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación anual de los ICN durante los cuatro años anteriores, incluyendo el correspondiente al año que se está liquidando. Para calcular el monto del 2017 en particular, se tomó como base el total de 2016 descontando el

1.8% adicional de educación, que según lo establecido en la CP no genera base para la liquidación de la siguiente vigencia.

Ahora bien para calcular los recursos del SGP orientados a educación se siguen los siguientes pasos:

- Del monto total del SGP estimado en cada escenario se descuenta 4% de participaciones especiales
- Del monto restante, para cada uno de los cuatro escenarios comentados anteriormente, se distribuyen los recursos así.
    - Escenario A: Educación mantiene el porcentaje del SGP total que tuvo en 2016: 56.95%
    - Escenario B: Educación recibe 58.5% (Equivalente a 56.16% del SGP total), de acuerdo con Ley 1176

Los supuestos macroeconómicos sobre inflación y crecimiento del PIB usados en estos escenarios son los que se encuentran en el MFMP para el primer escenario (con la última actualización del Plan Financiero para 2016), y los de Fedesarrollo para el primero y los dos últimos. Estos se resumen a continuación.

TABLA 5. SUPUESTOS DE CRECIMIENTO REAL DEL PIB E INFLACIÓN

		2016	2017	2018	2019	2020
MFMP	Crecimiento real del PIB	3.2%	4.2%	4.3%	4.8%	5.0%
	Tasa de inflación	4.5%	3.0%	3.0%	3.0%	3.0%
Fedesarrollo	Crecimiento real del PIB	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%	4.4%
	Tasa de inflación	5.5%	4.0%	3.0%	3.0%	3.0%

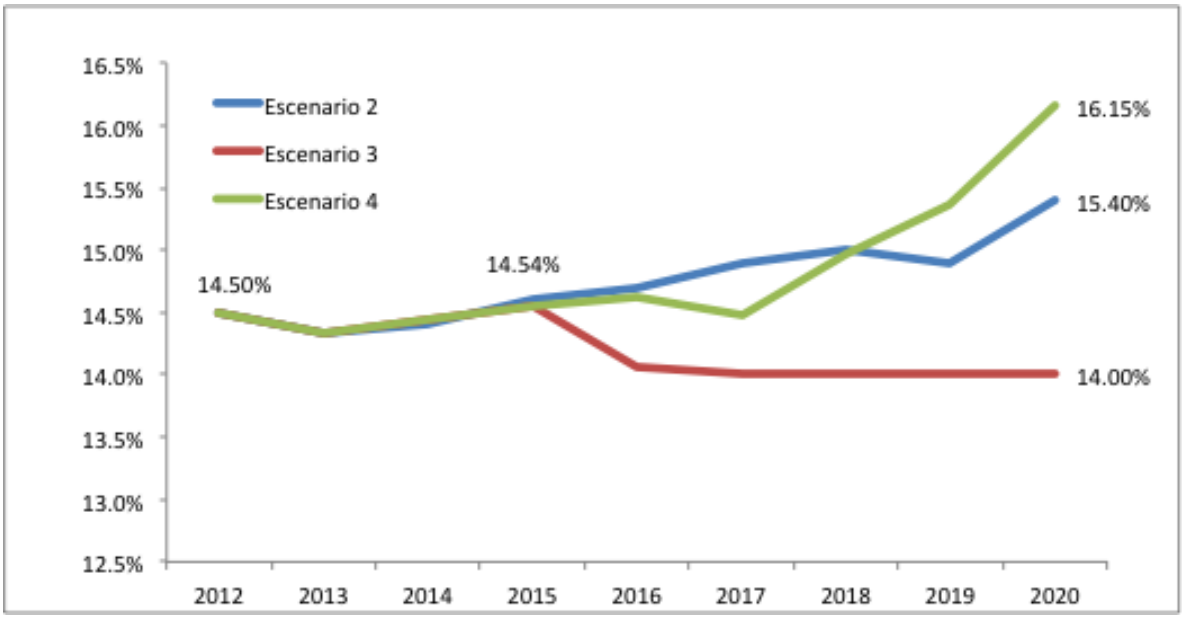
Fuente: Elaboración propia.

El muestra la trayectoria de los ICN bajo los escenarios 2, 3 y 4. En el caso del escenario 1, no nos preocupamos por la evolución de los ICN, dado que supone que se conserva la fórmula actual de crecimiento del SGP (inflación más 3%).

En el escenario 2 que toma el comportamiento de las diferentes variables del MFMP, los ingresos pasarían de un nivel de 14.5% a 15.5% del PIB entre 2015 y 2020. Debe recordarse que el MFMP supone que la evolución relativamente optimista de los ingresos, sin esfuerzo en materia de reforma tributaria, responde en medida importante a los esfuerzos de gestión y fiscalización por parte de la DIAN. Sólo es en 2018 que el Ejecutivo presenta al Congreso una reforma tributaria que se aprueba de manera que en materia de recaudo se remplazan los ingresos de los impuestos que desaparecen desde ese año (sobre tasa del CREE, impuesto a la riqueza y GMF).

La evolución de ingresos base estimada por Fedesarrollo y sobre la cual se adicionan los ingresos de una reforma tributaria "moderada" en el escenario 3 y más ambiciosa –o necesaria– en el escenario 4, es menos optimista que la senda de ingresos del MFMP. En el escenario 3, los ICN caerían a cerca de 14% en 2016 para mantenerse en ese nivel hasta 2020. En el escenario en el cual el Gobierno cubre el faltante de ingresos de manera a cumplir la regla fiscal, los ingresos tributarios pasarían de 14.5% a 16.2% del PIB entre 2015 y 2020.

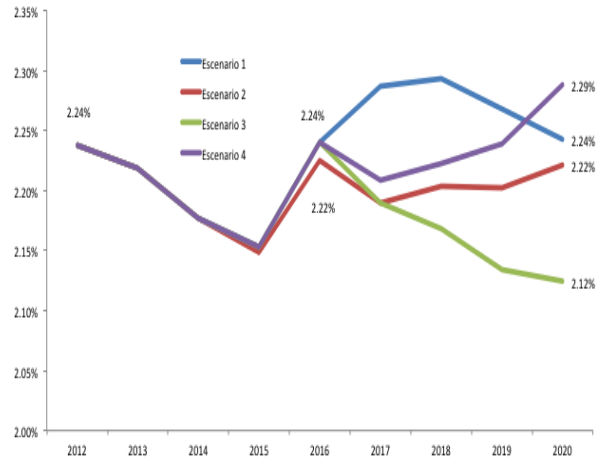
GRÁFICO 20. PROYECCIÓN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN (%PIB)



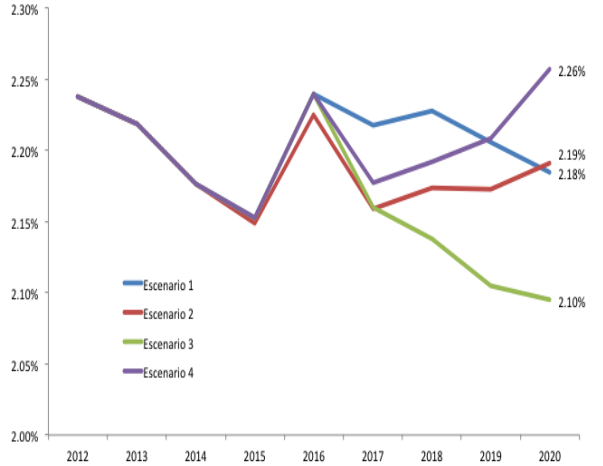
Fuente: MFMP 2015 y proyecciones Fedesarrollo.

GRÁFICO 21. EVOLUCIÓN SGP EDUCACIÓN EN LOS CUATRO ESCENARIOS

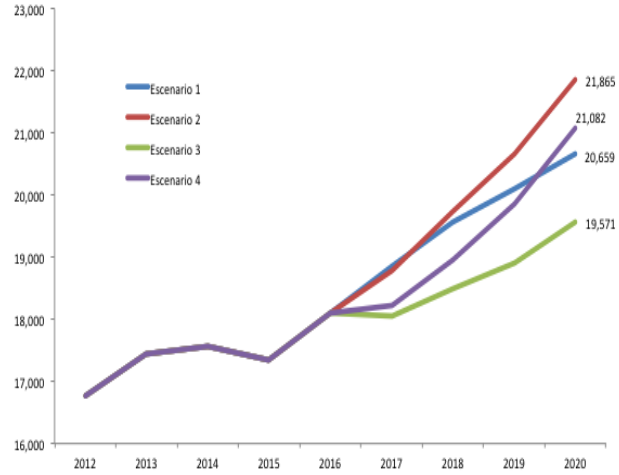
SGP EDUCACIÓN (CON 1.8% ADICIONAL) (% DEL PIB)



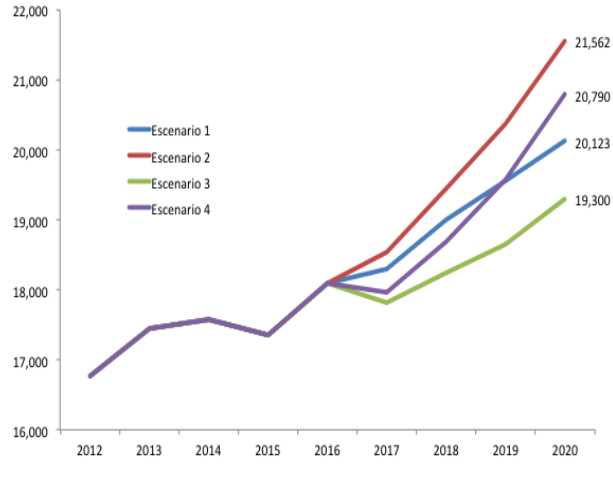
SGP EDUCACIÓN (SIN 1.8% ADICIONAL) (% DEL PIB)



SGP EDUCACIÓN (CON 1.8% ADICIONAL) ($MM DE 2015)



SGP EDUCACIÓN (SIN 1.8% ADICIONAL) ($MM DE 2015)



Fuente: MFMP (2015) y cálculos Fedesarrollo.

Resulta importante ver las diferencias de tendencia cuando la proyección se presenta como porcentaje del PIB y cuando se presenta en términos reales. Dado el objetivo del estudio,

resulta más útil conocer las estimaciones en términos reales pues ello arroja de manera directa los mayores/menores recursos que obtendrá el sector educación.[16]

En el análisis que sigue, en nuestra opinión, las proyecciones del MFMP resultan optimistas frente a las de Fedesarrollo. La gran diferencia con el escenario base de Fedesarrollo (que no contempla ninguna reforma) es que el Gobierno supone que en materia de recaudo los resultados de los esfuerzos de gestión de la DIAN son altamente significativos, supuesto que no comparte Fedesarrollo. Por esta razón, los comentarios se centran en las comparaciones de los escenarios 1, 3 y 4.

Claramente, desde el punto de vista de los resultados en cuanto al monto de recursos para educación en términos reales de 2015, resulta más favorable tener una reforma tributaria ambiciosa en la cual se cierran los faltantes para cumplir la regla fiscal. Una reforma moderada o un escenario en el que se conserve la fórmula actual no parecen ser los más beneficiosos para el sector.

Ilustración de lo anterior es que en 2020, en el escenario 4, el sector educación recibiría $21.082 mm de 2015, mientras en el escenario 1, este monto sería de $20.695 mm y en el tercero, $19.571 mm. Es decir, el escenario que menos le conviene al sector es hacer una reforma tributaria tímida. En ese caso, le iría mejor si la fórmula actual de crecimiento del SGP se mantiene hacia delante. Ahora bien, conservar el 1.8% de crecimiento adicional dentro de la base de proyección genera un poco más de $200 mm de pesos de 2015 adicionales para el sector.

C) EJERCICIOS RETROSPECTIVOS

Con un enfoque puramente hipotético se hicieron simulaciones retrospectivas que permitieran cuantificar los efectos de las reformas de 2001 y 2007 sobre el monto total del SGP y los recursos destinados a la educación. Esto se hizo a través de dos ejercicios. En el

[16] Este ejercicio, al realizarse en términos reales, no tiene en cuenta el efecto "caja" que resulta del hecho que para 2016 el Presupuesto del SGP se hizo con un supuesto de inflación menor a la inflación observada. El reconocimiento de la mayor inflación (frente al supuesto de presupuesto) se reconocerá en 2017.

primero se simuló la evolución del SGP total y el sector de educación desde 1994 hasta 2014 suponiendo que no se hubiera hecho ninguno de los dos actos legislativos que reformaron el sistema de transferencias. Luego, en el segundo ejercicio se volvieron a simular las series para el mismo periodo, pero esta vez suponiendo que se hubiese hecho únicamente el acto legislativo de 2001.

- ***Escenario 1: No se hace Acto Legislativo 01 de 2001 y esto no tiene efectos macroeconómicos***

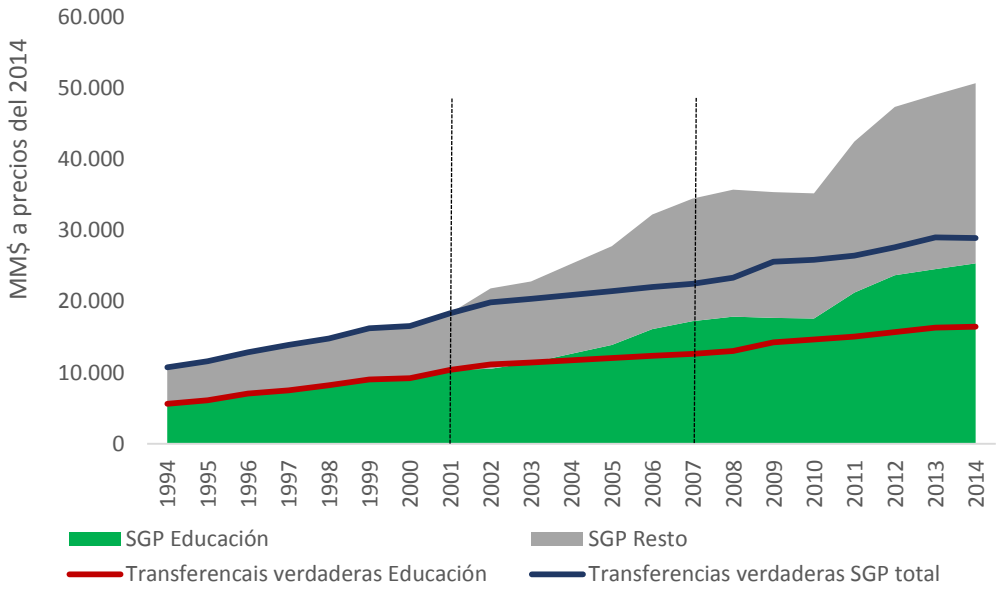
Si no se hubiera hecho el Acto Legislativo 01 de 2001, los recursos se hubieran seguido transfiriendo a las entidades territoriales a través del Situado Fiscal y las Participaciones Municipales, a los cuales les correspondía un porcentaje fijo de los ICN. De acuerdo con esto, de 2001 en adelante el Situado Fiscal recibiría un 24.5% de los ICN, las participaciones un 22%. Los recursos en cada una de las dos bolsas se seguirían distribuyendo de acuerdo con lo establecido en la Ley 60 de 1993, según la cual educación recibía un 60% del situado y un 30% de las participaciones. Adicionalmente, 20% de los recursos del Situado se distribuirían entre salud y educación de acuerdo a metas de cobertura, pero no hay una fórmula que permita saber qué porcentaje de estos recursos se hubiera ido específicamente a educación cada año a partir de 2001. Como educación en 2001 recibía un 22.58% de los ICN para esta simulación se mantiene ese porcentaje fijo de 2002 en adelante. Los recursos del situado fiscal y las participaciones se presentan en una sola bolsa como SGP total para efectos prácticos del ejercicio.

De acuerdo con esto, se unifican a partir de 2002 el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales, creando así una bolsa única llamada SGP. Bajo este escenario, las transferencias a las entidades territoriales crecen entre 2002 y 2008 en un porcentaje determinado por la inflación más unos puntos porcentuales y a partir de 2009 vuelven a crecer de acuerdo al crecimiento promedio de los ICN durante los últimos cuatro años. La base para calcular el crecimiento del SGP en 2002 se valora en $10.962 billones, que corresponden a las transferencias realizadas en 2001. Si durante el periodo de transición (2002-2008) el crecimiento real de la economía está por encima del 4%, el SGP crecerá adicionalmente en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo

descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento de la economía no haya sido suficiente para cubrir el 2% o 2.5% extra entre 2002 y 2008. Adicionalmente, la Ley 60 de 1993 establece que tras descontar el 4% al SGP por participaciones especiales, 58.5% del monto restante le corresponde a educación.

El Gráfico 22 muestra la evolución del SGP total y por sectores bajo el primer escenario. El área verde muestra como hubiera sido la evolución de los recursos de educación si no se hubiera hecho ninguna reforma a los artículos 356 y 357 de la CP mientras que la línea roja muestra la evolución de los recursos que realmente se asignaron a este sector. De esta manera, toda el área verde que se encuentra por encima de la línea roja son recursos que educación dejó de recibir debido a que se hicieron los actos legislativos en el 2007 y 2001. Los recursos totales dentro de esta área suman $52.936 billones del 2014, que equivalen a 7% del PIB de dicho año. Para el SGP total, el área perdida suma $146.26 billones del 2014, equivalentes a 19.34% del PIB del mismo año.

GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DEL SGP BAJO ESCENARIO 1

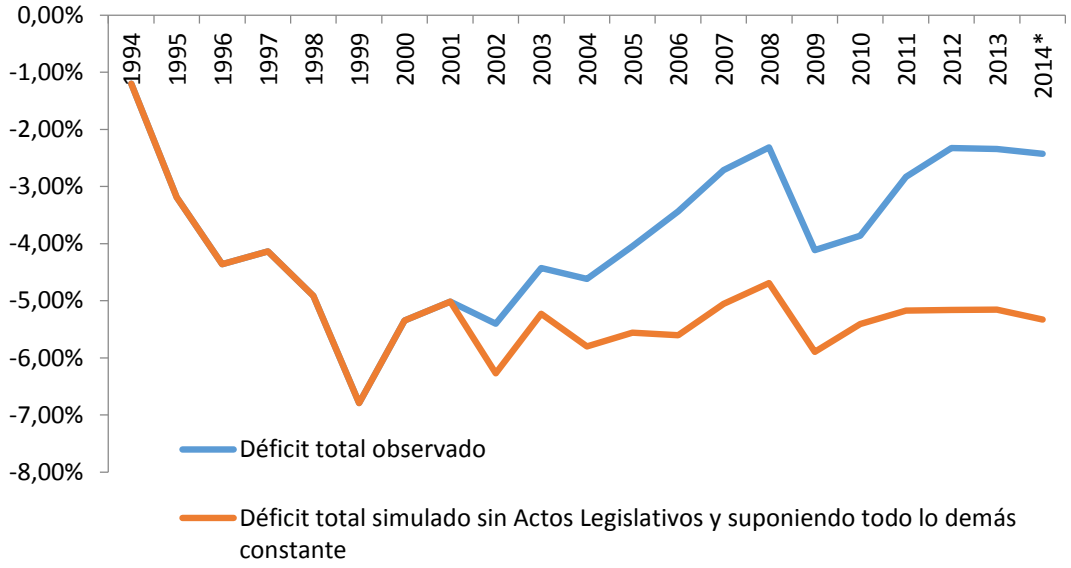


Fuente: Elaboración propia.

- ***Escenario 2: no se hace AL 01 de 2001 pero ello sí tiene efectos macroeconómicos importantes***

Es importante anotar que el anterior ejercicio y el que sigue son, evidentemente, de "equilibrio parcial". A saber, si no se hubiese llevado a cabo el proceso de ajuste fiscal que en realidad sí se hizo, y que tenía como uno de sus elementos centrales la reforma del SGP, evidentemente la crisis económica se habría agravado –con obvias consecuencias sobre la evolución tanto de los ICN como del SGP[17]. En el Gráfico 23 se observa la evolución del déficit del GNC de no haberse efectuado las reformas de 2001 y 2007.

GRÁFICO 23. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DEL GNC (%PIB)

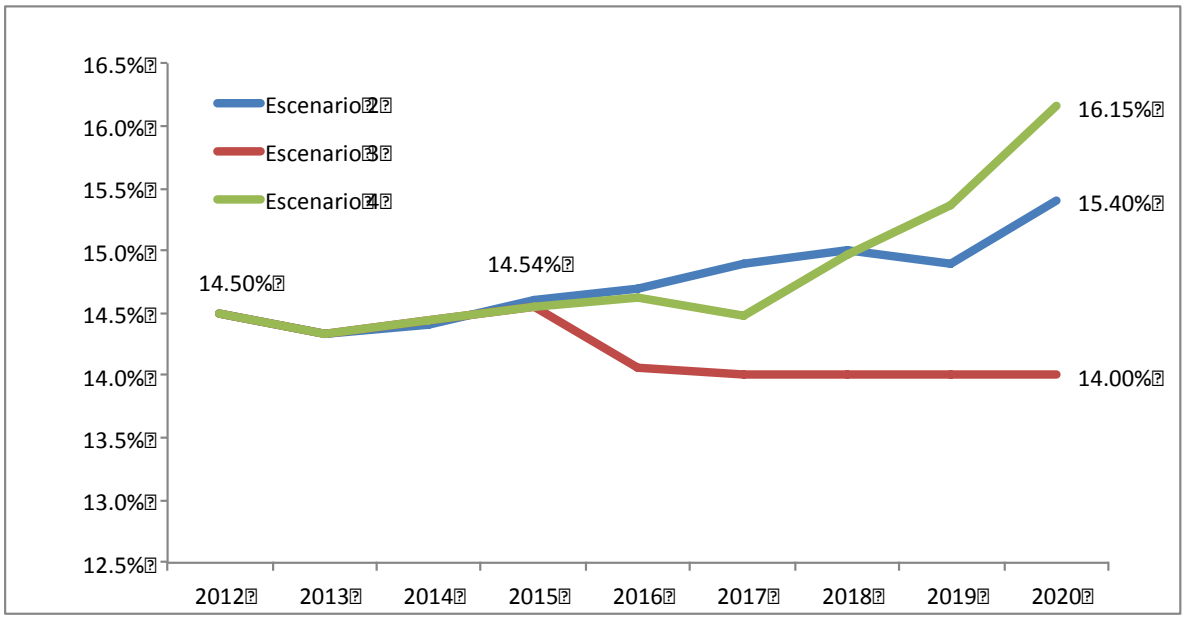


Es probable que de no haberse aprobado el Acto Legislativo 01 de 2001, la insostenibilidad fiscal, y la imposibilidad de financiar el déficit fiscal, habrían prolongado la crisis económica por otros años más. Presentamos a continuación la evolución de las transferencias observada frente a la estimada en el ejercicio anterior, que supone que macroeconómicamente nada habría pasado de no haber corregido la tendencia de las transferencias, y dos simulaciones adicionales que suponen un crecimiento económico menor al efectivamente observado, de 2% en el período 2002-2007 y de 1% en el mismo

[17] Valga la pena recordar que antes del proceso de ajuste la economía se contrajo 5.2%, en 1999.

período, que permiten evidenciar que habría pasado a las transferencias en caso de observar una recuperación muy lenta de la economía. En el primer caso se supone una inflación estable en 3% (la meta del Banco de la República) y en el escenario de menor crecimiento, de 2%. En el escenario en el que el PIB nominal crece al 5%, el monto de transferencias habría sido 20% menor al efectivamente observado y en el caso en el que el PIB nominal crece al 2%, este porcentaje habría sido cercano a 60%.

GRÁFICO 24. EVOLUCIÓN DEL SGP BAJO DIFERENTES ESCENARIOS DE CRECIMIENTO



Capítulo III. ESCENARIOS DE NIVELACIÓN SALARIAL, COSTEO Y BALANCE

Autores
Mary Simpson
Martha Delgado
Felipe Trujillo

En este capítulo se presentan algunos escenarios de nivelación salarial, su costeo y balance en relación con las proyecciones del SGP descritas en el capítulo anterior.

La nivelación salarial es solo uno de los elementos a considerar a la hora de mejorar las condiciones de desarrollo profesional docente ligado a buscar la excelencia educativa, por lo que a continuación se presentan algunas consideraciones a tener en cuenta:

a) Las mejoras salariales pueden ser vistas por los maestros como un reconocimiento a un trabajo que ya hacen[18] y no como un estímulo para mejorar o lograr unos objetivos. Por tal razón, una acción de nivelación salarial debe ser parte de una reforma integral de la política educativa y específicamente de una política pública docente (The Council of State Goverments. Capitol Research., 2011; Marsh, 2011). Es decir un ajuste salarial debe ir articulado a resultados del sistema educativo. Así pasa de ser una simple reforma laboral, que podría en tal caso estar en manos de las autoridades del trabajo, a una reforma educativa que si debe ser liderada por las autoridades educativas.
b) El sistema de compensación a los docentes que se diseñe debe ser sencillo y transparente para que esté bajo control del maestro el incentivo (Bruns, Filmer & Patrinos, 2011).
c) Como conclusión del capítulo primero de este informe[19], un plan de nivelación salarial debe considerar reducir brechas, con respecto a otras profesiones, a lo largo de la carrera docente lo cual requiere potenciar el actual estatuto docente para que los maestros asciendan de forma más acelerada en el mismo.
d) El costo educativo resulta de los costos de la canasta educativa conformada así:

[18] Simplemente una palmada en la espalda (Marsh, Julie. *The debate over teacher merit pay: a Freaknomics Quorum*. RAND Corporation, septiembre de 2011).
[19] Entregables 1 y 2, contractualmente.

- Personal (capacidad y tiempo): salarios + capacitación
- Instalaciones: aulas (m2) + equipos (nuevo y mantenimiento)
- Materiales (por estudiante y docente): textos y otros
- Alimentación y transporte (cuando la IE no está cerca al lugar de residencia).

e) La calidad educativa es el resultado de la existencia de condiciones propicias para el aprendizaje. La capacidad del docente hace parte de dichas condiciones y podría ser estimulada con mejores incentivos monetarios. Sin embargo su efectividad dependerá de la calidad y oportunidad de los otros componentes de la canasta. Las carencias en estos componentes debilitan los esfuerzos que se hagan en materia salarial, por lo que es fundamental que todos los componentes de la canasta cumplan con unos estándares mínimos de calidad y oportunidad (parafraseado de OCDE, 2014, p. 457). Los indicadores de la OCDE muestran a Colombia como uno de los países en los que la nómina docente absorbe una elevada proporción de los recursos destinados a la educación básica y media: 82,2%, frente a 63,3% para el promedio de países de la OCDE. Por su parte, el gasto de capital representa en Colombia el 1.7% del total, comparado con el 7,1% para el promedio de la OCDE (OCDE, 2014, p. 283).

El costo anual de la nómina docente depende del tamaño de la planta (número de docentes) y de los salarios por escalafón (salario de acuerdo con un nivel que pretende medir capacidad). Este estudio modela unos escenarios a partir de las variables que afectan el costo de la planta de personal por escalafón, así:

a) Escenario 1- Acuerdo FECODE: decisiones de cambios en el costo unitario o asignaciones básicas; se basa en el acuerdo con FECODE de mayo de 2015, el cual se convierte en la línea base de los otros escenarios.
b) Escenario 2- Plan Nacional de Desarrollo - PND: decisiones que afectan el tamaño de la planta como son cambios en la jornada y ampliación de la cobertura en media, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo – PND, 2014-2018.
c) Escenario 3- Mejores en eficiencia: decisiones que afectan también el tamaño de la planta de personal como es la definición de metas sobre indicadores de eficiencia

del sistema[20], que ejemplifican la capacidad para liberar recursos financieros para mejorar otros componentes de la canasta educativa.

A partir de estos escenarios se visualizan los efectos que pueden tener estos cambios en los costos de nómina. Para cada escenario se presenta el balance[21] frente a las seis proyecciones de ingresos por SGP desarrolladas en el capítulo anterior, para el periodo de cinco años, 2016-2020, a saber: Reforma Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), Reforma "Tímida" (R "Tímida"), Reforma que cumple regla fiscal (RRF), cada una de estas con el 1,8% y sin el 1,8% para educación.

A) ESCENARIO ACUERDO FECODE

En mayo del 2015 el Gobierno nacional firmó un acuerdo con la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación – FECODE, se acordó lo siguiente en relación con los temas salariales.

- Diez (10) puntos porcentuales que constituyen factor salarial, cuya ejecución se distribuirá durante el periodo 2016-2019, dos puntos cada uno de los dos primeros años, y tres puntos en cada uno de los dos últimos años.
- Bonificación a los docentes grado 14 (que constituyen el 36% de la nómina actual) no constitutiva de salario del 10% durante el 2016 y del 15% a partir del 2017 en adelante.

TABLA 6. ACUERDO FECODE EN RELACIÓN CON NIVELACIÓN SALARIAL

Concepto del acuerdo	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Incrementos asignación básica		2%	2%	3%	3%	0%
Bonificación anual escalafón 14 % de una asignación básica mensual	10%	15%	15%	15%	15%	15%

Fuente: Acta de acuerdos MEN – FECODE. Mayo de 2015.

[20] Mejoras en eficiencia que permitan acelerar el logro de metas educativas rezagadas aún.
[21] El balance hace referencia a la diferencia entre la proyección de ingresos de SGP y la proyección de costos de nómina, para precisar el peso de ésta en el conjunto del SGP para educación, o viceversa lo disponible del SGP para financiar los otros componentes de la canasta educativa.

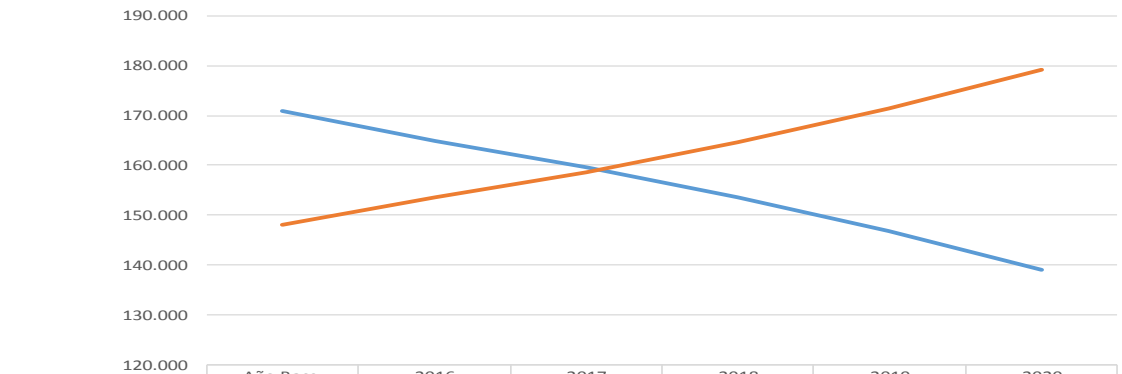
Este escenario se limita a proyectar costos de acuerdo con la tendencia de ascenso en el escalafón sin incorporar ninguna variable educativa. Para su construcción se utiliza una proyección de docentes que tiene en cuenta la reducción de la planta por efectos del retiro forzoso a los 65 años de edad, para ambos estatutos y unos supuestos sobre permanencia anual por escalafón. Supone una matrícula cuyo cambio corresponde al comportamiento del grupo etario al nivel educativo respectivo (constante la tasa neta de escolarización por nivel).[22] Esta proyección se convierte en la línea base. Específicamente se realizan los siguientes supuestos:

1. Proyección de planta de personal:
    - Retiro forzoso a los 65 años.
    - Estimación de porcentajes anuales de permanencia y ascenso en el escalafón docente (Ver Anexo).
    - Ingreso de los nuevos docentes necesarios, al escalafón 2BE, de acuerdo con las proyecciones de matrícula.
2. Matricula que crece de acuerdo con las tasas de la PEE respectiva: se mantienen tasas de cobertura y distribución oficial – no oficial. Esta proyección da como resultado una matrícula oficial que se mantiene casi la misma durante todo el periodo.
3. El costo de nómina de 2015 entregada por el MEN es la línea base.
4. Se realizan incrementos salariales según lo definido con FECODE en acuerdo de mayo de 2015.

Como resultado de esta proyección el comportamiento de la planta docente se observa en los siguientes gráficos.

[22] Bases utilizadas matricula por grado y edad, junto con proyecciones de PEE por edades simples, o por grupos poblacionales por nivel educativo.

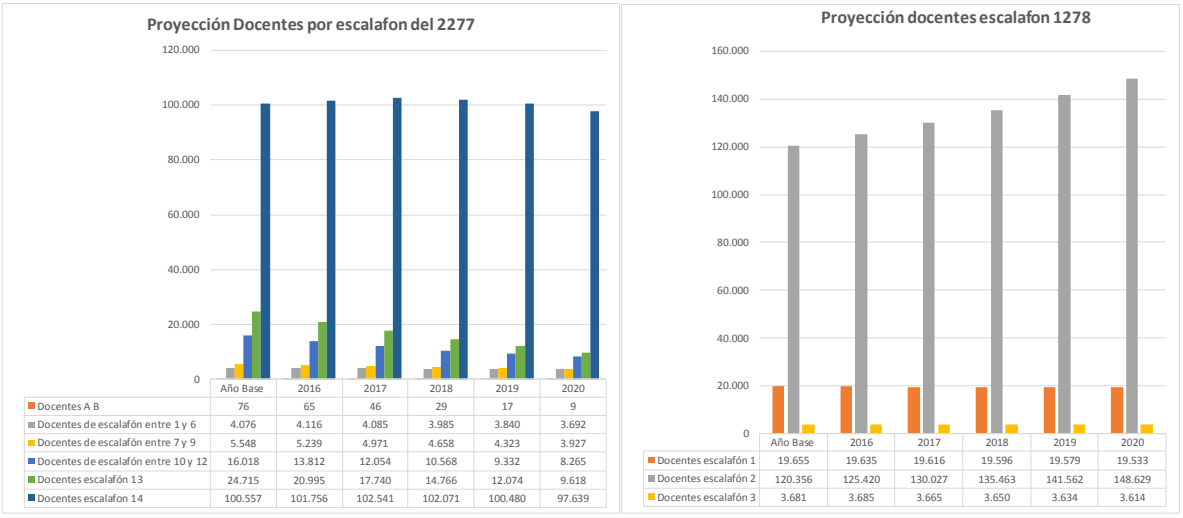
GRÁFICO 25. PROYECCIÓN PLANTA DOCENTE ESCENARIO 1
(Número de maestros)



	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020
ESCALAFON 2277	170.826	164.943	159.701	153.621	146.835	139.052
ESCALAFON 1278	148.014	153.631	158.705	164.700	171.435	179.212

Fuente: Proyecciones FEDESARROLLO, con línea base Anexo 3A de 2015.

GRÁFICO 26. PROYECCIÓN PLANTA DOCENTE ESCENARIO 1 POR GRUPOS DE ESCALAFÓN
(Número de maestros)



	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020
Docentes A B	76	65	46	29	17	9
Docentes de escalafón entre 1 y 6	4.076	4.116	4.085	3.985	3.840	3.692
Docentes de escalafón entre 7 y 9	5.548	5.239	4.971	4.658	4.323	3.927
Docentes de escalafón entre 10 y 12	16.018	13.812	12.054	10.568	9.332	8.265
Docentes escalafón 13	24.715	20.995	17.740	14.766	12.074	9.618
Docentes escalafon 14	100.557	101.756	102.541	102.071	100.480	97.639

	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020
Docentes escalafón 1	19.655	19.635	19.616	19.596	19.579	19.533
Docentes escalafón 2	120.356	125.420	130.027	135.463	141.562	148.629
Docentes escalafón 3	3.681	3.685	3.665	3.650	3.634	3.614

La siguiente tabla muestra el resultado en términos de costos de las proyecciones de planta de personal, de acuerdo con los supuestos señalados. El costo de nómina sube en términos reales durante los cinco años en un 18.5% acumulado, solo por efectos del acuerdo y los ascensos en el escalafón que se prevé sucedan durante el periodo.

TABLA 7. PROYECCIÓN COSTOS DE PERSONAL 2015-2020. ESCENARIO FECODE
(Millones de pesos de 2015)

	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020	Var % 2020/Base
COSTO TOTAL DEL PERSONAL DOCENTE (Total Anual)	$11.784	$12.915	$13.198	$13.597	$13.985	$13.940	18,3%
COSTO TOTALANUAL DIRECTIVOS DOCENTES	$1.207	$1.361	$1.390	$1.429	$1.465	$1.454	20,5%
COSTO TOTAL NOMINA DOCENTE Y DIRECTIVO DOCENTE	$12.991	$14.276	$14.587	$15.025	$15.450	$15.394	18,5%
Salario anual promedio docentes $	$39.496.196	$ 43.324.224	$44.298.453	$45.649.896	$46.960.529	$46.813.675	
Costo Unitario por Personal docente y directivo docente $	$1.517.812	$1.670.827	$1.708.349	$1.759.158	$1.807.445	$1.799.257	18,5%

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

La siguiente tabla presenta el balance entre las seis proyecciones de SGP[23] y los costos de nómina para el escenario 1. Se observa en la parte inferior la proporción del SGP que quedaría disponible para los otros componentes de la canasta y que en el año base es siempre de 25.13%. Esta proporción se va reduciendo hasta el 2018, y mejora para algunos escenarios de proyección del SGP entre 2019 y 2020.

TABLA 8. BALANCE ESCENARIO 1.
DIFERENCIA ENTRE RECURSOS SGP Y COSTOS DE NÓMINA EN MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2015 Y COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS

	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020	Cambio % periodo
Balance MFMP sin 1.8%	$4.360	$3.828	$3.945	$4.427	$4.920	$6.167	41,5%
Balance MFMP con 1.8%	$4.360	$3.828	$4.205	$4.700	$5.206	$6.470	48,4%
Balance R"Timida" sin 1.8%	$4.360	$3.828	$3.222	$3.209	$3.205	$3.906	-10,4%
Balance R"Timida" con 1.8%	$4.360	$3.828	$3.472	$3.465	$3.467	$4.177	-4,2%
Balance RRF sin 1.8%	$4.360	$3.828	$3.371	$3.670	$4.125	$5.395	23,8%
Balance RRF con 1.8%	$4.360	$3.828	$3.623	$3.933	$4.400	$5.688	30,5%

[23] Escenario con Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP; escenario reforma tributaria "tímida"; escenario con reforma tributaria que cumple regla fiscal; cada uno de estos escenarios tiene a su vez dos escenarios, uno sin el 1,8% adicional para educación y otro con ese 1.8%.

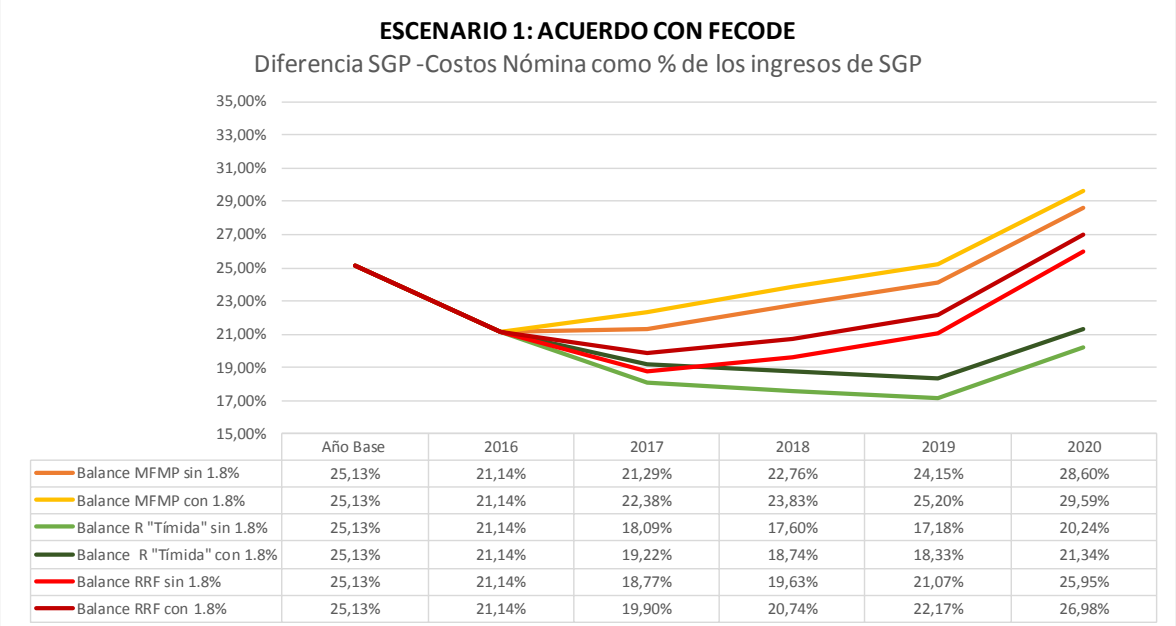
	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020	Cambio % periodo
Diferencia como % de los Ingresos: MFMP sin 1.8%	25,13%	21,14%	21,29%	22,76%	24,15%	28,60%	
Diferencia como % de los Ingresos: MFMP con 1.8%	25,13%	21,14%	22,38%	23,83%	25,20%	29,59%	
Diferencia como % de los Ingresos: R"Timida" sin 1.8%	25,13%	21,14%	18,09%	17,60%	17,18%	20,24%	
Diferencia como % de los Ingresos: R"Timida" con 1.8%	25,13%	21,14%	19,22%	18,74%	18,33%	21,34%	
Diferencia como % de los Ingresos: RRF sin 1.8%	25,13%	21,14%	18,77%	19,63%	21,07%	25,95%	
Diferencia como % de los Ingresos: RRF con 1.8%	25,13%	21,14%	19,90%	20,74%	22,17%	26,98%	

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la participación de la nómina en el total de ingresos del SGP puede pasar de 74.87% en el año base a 82.82% en el 2019 (escenario 2 sin el 1,8% adicional), un aumento de casi 7 puntos porcentuales. Esto implica una reducción equivalente de disponibilidad de ingresos para los otros los otros componentes de la canasta.

En el Gráfico 27 se observa la tendencia en el tiempo de la proporción de los ingresos que queda disponible para componentes de la canasta diferentes a la nómina.

GRÁFICO 27. BALANCE ACUERDO CON FECODE



Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

B) ESCENARIOS PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - PND

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 tiene entre sus metas para el sector educación avanzar en la implementación de la jornada única y ampliar la cobertura en el nivel de educación media.

En primer lugar se presenta el escenario con los avances en la jornada única; este escenario tiene efectos en el número de horas de los estudiantes en aula, lo que trae como consecuencia efectos en los costos de nómina al requerir más docentes, dadas las actuales relaciones técnicas (docente/grupo y estudiantes/docente) así como las horas asignadas por docente al trabajo en aula.

1. Costo de planta de personal: la proyectada para el escenario 1, agregando los docentes adicionales que se requieren los cuales ingresarían al escalafón 2be. Se supone que continúan la misma proporción de directivos docentes - docentes del año línea base (6.4% - 93.6%).
2. Plan implementación JU: porcentaje de matrícula que se va integrando a la Jornada Única (ver siguiente tabla).

TABLA 9. PROPORCIÓN DE LA MATRÍCULA OFICIAL EN JORNADA ÚNICA - JU

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
JORNADA UNICA % MATRICULA		5%	20%	30%	40%	50%

La meta de PND supone que al 2018 estará en JU el 30% de la matrícula. Para efectos de esta proyección se supone que para los años 2019 y 2020 continúa avanzando la implementación de la JU, llegando al 50% de la matrícula en el 2020.

Este escenario supone que la ampliación de la jornada requiere de más docentes, al mantenerse la norma actual de horas semanales en aula de los mismos. Las siguientes dos tablas muestran el cambio para la relación docente por grupo y alumno por docente como resultado del cambio en la jornada, al mantenerse las mismas horas de asignación al aula de los docentes.

TABLA 10.CAMBIO EN LA RELACIÓN DOCENTE GRUPO[24] CON LA JU

Indicador	Preescolar	Primaria	Bsecundaria	Media
Horas lectivas estudiante jornada actual	20	25	30	30
Horas lectivas estudiante jornada única	30	35	40	40
Horas asignación docente en aula	20	25	22	22
Docente/grupo Jornada Actual	**1,00**	**1,00**	**1,36**	**1,36**
Docente /grupo con Jornada Única	**1,50**	**1,40**	**1,82**	**1,82**

TABLA 11. CAMBIO EN LA RELACIÓN ALUMNO POR DOCENTE[25] CON LA JU

	URBANOS				RURAL			
Concepto	**Preescolar**	**Primaria**	**Bsecun-daria**	**Media**	**Preescolar**	**Primaria**	**Bsecundaria**	**Media**
Alumnos por grupo	25	35	40	40	18	25	28	28
Docente/Grupo jornada actual	1,00	1,00	1,36	1,36	1,00	1,00	1,36	1,36
Alumno/Docente: Jornada actual	**25,0**	**35,0**	**29,3**	**29,3**	**18,0**	**25,0**	**20,5**	**20,5**
Alumno/Docente: Jornada Única	**16,7**	**25,0**	**22,0**	**22,0**	**12,0**	**17,9**	**15,4**	**15,4**

La proyección de docentes resultante para este escenario, sin considerar cambios en cobertura educativa, indica que esta deberá crecer en los próximos 5 años en 15%, tal como se refleja en la siguiente tabla.

TABLA 12. PROYECCIÓN DOCENTES ESCENARIO 2 CON JORNADA ÚNICA
(Número de Maestros)

Nivel escolar	LB	2016	2017	2018	2019	2020	2020/LB
Preescolar	28.321	29.108	31.947	32.856	34.376	35.882	27%
Primaria	129.923	132.337	139.689	144.753	149.869	154.975	19%
Secundaria	100.289	101.528	106.246	109.453	112.753	116.131	16%
Media	32.656	33.186	34.638	35.577	36.560	37.576	15%
TOTAL	**291.189**	**296.159**	**312.520**	**322.639**	**333.558**	**344.564**	**18%**
Directivos Docentes	20.475	20.324	21.446	22.141	22.890	23.645	

Fuente. Cálculos FEDESARROLLO.

[24] La relación docente grupo resulta de dividir las horas lectivas estudiantes vs las horas asignadas a aula de un docente.
[25] La relación alumno por docente resulta de dividir la relación técnica alumnos por grupo entre docentes por grupo.

La proyección de costos resultante se registra en la siguiente tabla, indicado que los costos de nómina docente se incrementan en los 5 años en 33.6%, incluyendo el acuerdo de FECODE.

TABLA 13. PROYECCIÓN COSTO NÓMINA POR EFECTOS DE AMPLIACIÓN JORNADA
(Millones de pesos de 2015)

	Año Base	**2.016**	**2.017**	**2.018**	**2.019**	**2.020**	**2020 /año Base**
COSTO TOTAL DEL PERSONAL DOCENTE (Total Anual)	$11.784	$13.123	$14.048	$14.907	$15.786	$16.195	33,6 %
COSTO TOTALANUAL DIRECTIVOS DOCENTES	$1.207	$1.361	$1.449	$1.534	$1.622	$1.660	33,6 %
COSTO TOTAL NOMINA DOCENTE Y DIRECTIVO DOCENTE	$12.991	$14.484	$15.497	$16.441	$17.409	$17.855	33,6 %
Salario anual promedio docentes	$40.469.597	$44.309.438	$44.950.587	$46.204.200	$47.327.057	$47.001.241	
Costo Unitario por Personal docente y directivo docente	1.517.812	1.695.159	1.814.894	1.924.958	2.036.647	2.086.886	37%

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

El balance para este escenario, sintetizado en la siguiente tabla, muestra cómo la participación de la nómina en el total de ingresos del SGP pasa de 74.87% en el año base a 93.32% en el 2019 (escenario 2 sin el 1,8% adicional), un aumento de 18.45 puntos porcentuales. Esto implica una reducción equivalente de disponibilidad de ingresos para los otros los otros componentes de la canasta. Es decir que su participación pasa de disponer del 25.13% de los recursos a 6.68% en 2019.

TABLA 14. BALANCE ESCENARIO 2 CON JORNADA ÚNICA
DIFERENCIAS ENTRE ENTRE RECURSOS SGP Y COSTOS DE NÓMINA EN MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2015 Y COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS

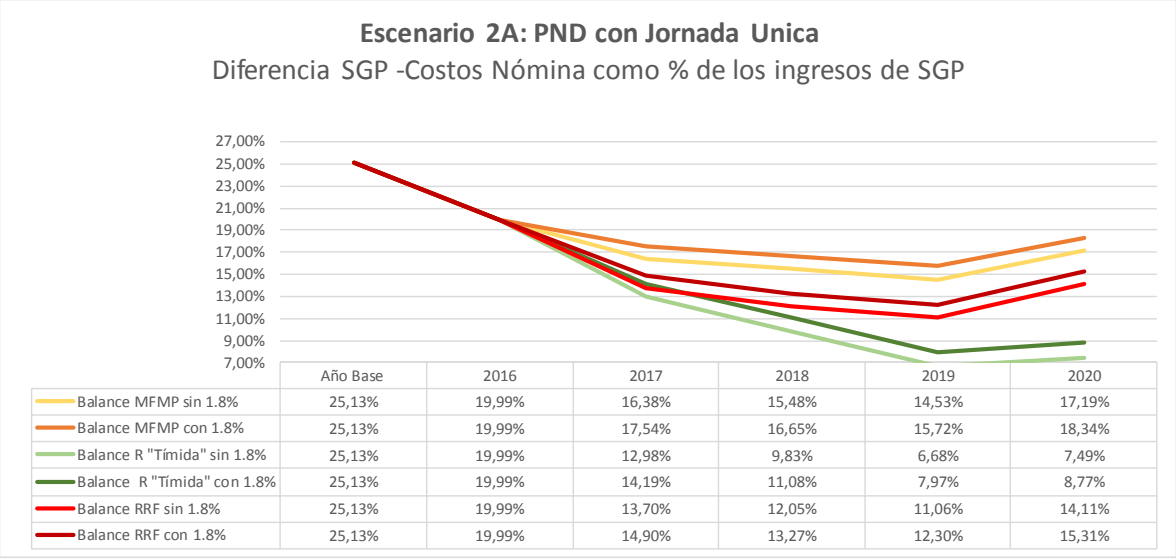
	Año Base	***2016***	***2017***	***2018***	***2019***	***2020***	**Cambio % periodo**
Balance MFMP sin 1.8%	$4.360	$3.620	$3.035	$3.011	$2.961	$3.706	-15,0%
Balance MFMP con 1.8%	$4.360	$3.620	$3.295	$3.284	$3.247	$4.009	-8,0%
Balance R"Timida" sin 1.8%	$4.360	$3.620	$2.312	$1.793	$1.246	$1.445	-66,9%
Balance R"Timida" con 1.8%	$4.360	$3.620	$2.562	$2.049	$1.508	$1.716	-60,6%
Balance RRF sin 1.8%	$4.360	$3.620	$2.461	$2.254	$2.166	$2.934	-32,7%
Balance RRF con 1.8%	$4.360	$3.620	$2.713	$2.516	$2.441	$3.227	-26,0%
Diferencia como % de los Ingresos: MFMP sin 1.8%	25,13%	19,99%	16,38%	15,48%	14,53%	17,19%	

	Año Base	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	**Cambio % periodo**
Diferencia como % de los Ingresos: MFMP con 1.8%	25,13%	19,99%	17,54%	16,65%	15,72%	18,34%	
Diferencia como % de los Ingresos: R"Timida" sin 1.8%	25,13%	19,99%	12,98%	9,83%	6,68%	7,49%	
Diferencia como % de los Ingresos: R"Timida" con 1.8%	25,13%	19,99%	14,19%	11,08%	7,97%	8,77%	
Diferencia como % de los Ingresos: RRF sin 1.8%	25,13%	19,99%	13,70%	12,05%	11,06%	14,11%	
Diferencia como % de los Ingresos: RRF con 1.8%	25,13%	19,99%	14,90%	13,27%	12,30%	15,31%	

Fuente. Cálculos FEDESARROLLO.

El siguiente gráfico ilustra la tendencia que tiene en el tiempo la proporción de ingresos disponibles para los componentes de la canasta diferentes a nómina; o, viceversa, como crece la proporción de ingresos destinados a nómina.

GRÁFICO 28. BALANCE ESCENARIO PND CON JU



	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020
Balance MFMP sin 1.8%	25,13%	19,99%	16,38%	15,48%	14,53%	17,19%
Balance MFMP con 1.8%	25,13%	19,99%	17,54%	16,65%	15,72%	18,34%
Balance R "Tímida" sin 1.8%	25,13%	19,99%	12,98%	9,83%	6,68%	7,49%
Balance R "Tímida" con 1.8%	25,13%	19,99%	14,19%	11,08%	7,97%	8,77%
Balance RRF sin 1.8%	25,13%	19,99%	13,70%	12,05%	11,06%	14,11%
Balance RRF con 1.8%	25,13%	19,99%	14,90%	13,27%	12,30%	15,31%

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

A continuación se presentan los resultados de agregarle al anterior escenario las metas que el PND tiene de ampliación de cobertura neta en media. Para esto, se supone un crecimiento de la matrícula de media que permite subir 8 puntos porcentuales la tasa de cobertura hasta el 2018. Para el 2019 y 2020 continua creciendo la matrícula de media hasta llegar a una cobertura bruta de 90%. Como resultado, por efectos de la ampliación de

cobertura, la planta docente de media debe crecer en un 29%, incluido los efectos de la jornada única. El impacto sobre la planta total es de 17%, tal como se aprecia en la tabla.

TABLA 15. PROYECCIÓN DOCENTES ESCENARIO 2 CON JU + COBERTURA MEDIA
(Número de maestros)

	Año Base	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	
Preescolar	28.321	29.108	31.947	32.856	34.376	35.882	27%
Primaria	129.923	132.337	139.689	144.753	149.869	154.975	19%
Secundaria	100.289	101.528	106.246	109.453	112.753	116.131	16%
Media	32.656	33.186	39.833	40.914	42.044	43.213	32%
TOTAL	**291.189**	**296.159**	**317.716**	**327.976**	**339.042**	**350.200**	**20%**
Directivos docentes	20.475	20.324	21.803	22.507	23.266	24.032	

Fuente. Cálculos FEDESARROLLO.

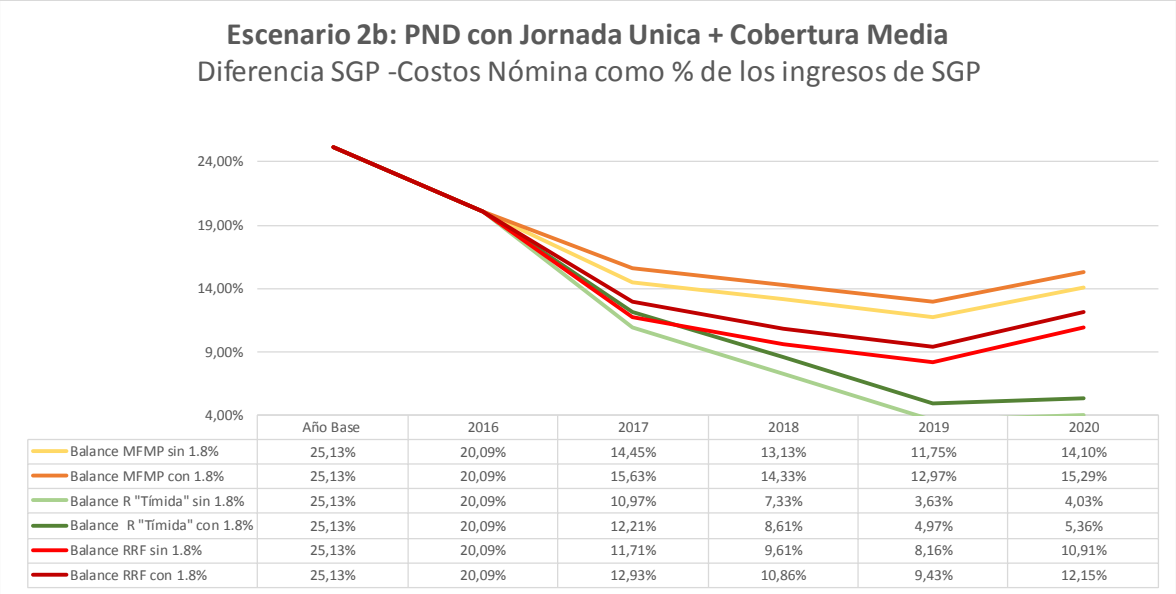
El balance en relación con los ingresos para este escenario de costos muestra cómo la capacidad del sistema para financiar de forma equilibrada el conjunto de la canasta educativa se deteriora aún más con respecto a los escenarios anteriores.

TABLA 16. BALANCE ESCENARIO 2 CON JU + AMPLIACIÓN COBERTURA EN MEDIA

	Año Base	***2016***	***2017***	***2018***	***2019***	***2020***	%
Balance MFMP sin 1.8%	$4.360	$3.637	$2.677	$2.554	$2.393	$3.041	-30,3%
Balance MFMP con 1.8%	$4.360	$3.637	$2.937	$2.827	$2.679	$3.343	-23,3%
Balance R "Tímida" sin 1.8%	$4.360	$3.637	$1.954	$1.336	$678	$779	-82,1%
Balance R "Tímida" con 1.8%	$4.360	$3.637	$2.204	$1.592	$940	$1.050	-75,9%
Balance RRF sin 1.8%	$4.360	$3.637	$2.103	$1.797	$1.598	$2.268	-48,0%
Balance RRF con 1.8%	$4.360	$3.637	$2.355	$2.060	$1.873	$2.561	-41,3%
Diferencia como % de los Ingresos: MFMP sin 1.8%	25,13%	20,09%	14,45%	13,13%	11,75%	14,10%	
Diferencia como % de los Ingresos: MFMP con 1.8%	25,13%	20,09%	15,63%	14,33%	12,97%	15,29%	
Diferencia como % de los Ingresos: R "Tímida" sin 1.8%	25,13%	20,09%	10,97%	7,33%	3,63%	4,03%	
Diferencia como % de los Ingresos: R "Tímida" con 1.8%	25,13%	20,09%	12,21%	8,61%	4,97%	5,36%	
Diferencia como % de los Ingresos: RRF sin 1.8%	25,13%	20,09%	11,71%	9,61%	8,16%	10,91%	
Diferencia como % de los Ingresos: RRF con 1.8%	25,13%	20,09%	12,93%	10,86%	9,43%	12,15%	

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

GRÁFICO 29. BALANCE ESCENARIO PND: JORNADA ÚNICA Y MEDIA



	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020
Balance MFMP sin 1.8%	25,13%	20,09%	14,45%	13,13%	11,75%	14,10%
Balance MFMP con 1.8%	25,13%	20,09%	15,63%	14,33%	12,97%	15,29%
Balance R "Tímida" sin 1.8%	25,13%	20,09%	10,97%	7,33%	3,63%	4,03%
Balance R "Tímida" con 1.8%	25,13%	20,09%	12,21%	8,61%	4,97%	5,36%
Balance RRF sin 1.8%	25,13%	20,09%	11,71%	9,61%	8,16%	10,91%
Balance RRF con 1.8%	25,13%	20,09%	12,93%	10,86%	9,43%	12,15%

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

En este escenario, los recursos para financiar los otros componentes de la canasta educativa diferentes a la planta docente se reducen para todos los niveles de proyección del SGP, llegando en algunos casos a una reducción del 85% con respecto al año base, como es el caso de la reforma tributaria tímida en el que se pierde el 1.8% para educación.

Los resultados anteriores muestran como a pesar del crecimiento real de los recursos del SGP, los costos de la nómina crecerán a un ritmo más acelerado, reduciendo la disponibilidad de recursos para los otros componentes de la canasta educativa.

C) ESCENARIOS CON MEJORAS EN EFICIENCIA

En cualquiera de los anteriores escenarios la proporción de recursos es cada vez menor para los otros componentes de la canasta. Esto implica que el sistema tendría un déficit el cual se puede cubrir con diversificación y ampliación de fuentes de ingreso, reducción en el ritmo de ascensos en el escalafón, mejoras en eficiencia o recorte de metas educativas. En la presente sección se ejemplifica con un par de escenarios la capacidad del sistema educativo para optimizar el uso de recursos.

En esta sección se plantean dos escenarios que buscan indicar el potencial que tiene el sistema. Estos escenarios son:

a) Gestión del tiempo del docente

Ajustar el tiempo de dedicación del docente al trabajo en aula (por norma el docente debe trabajar 8 horas diarias durante 40 semanas (decreto 1850 de 2002). De estas horas actualmente dedican al trabajo de aula 20 en preescolar (50%), 25 en primeria (63%) y 22 en secundaria (55%); las restante horas (20, 15, 18 respectivamente) las debería destinar a planeación y preparación. Sin embargo, en Colombia, en la práctica los docentes están trabajando 6 horas diarias, por las limitaciones impuestas por la misma jornada escolar, que es de 6 horas. La estrategia de ampliación de la jornada escolar proporcionará ahora las condiciones para que los docentes laboren las 8 horas previstas, de las cuales una parte podría destinarse a la enseñanza y otra a las labores de planeación. Si estas dos horas que los docentes podrían empezar a ejercer en la IE se distribuyeran, asignando una al trabajo en aula y la otra hora a fortalecer el tiempo de planeación, el resultado de las dedicaciones sería el que se registra en la siguiente tabla.

TABLA 17. DISTRIBUCIÓN TIEMPO DEL DOCENTE AL AULA Y PLANEACIÓN

	Indicadores	Preescolar	Primaria	Bsecundaria y media
ACTUALMENTE (por norma)	% tiempo planeación y otros	50%	38%	45%
	% de horas de enseñanza respecto al total	50%	63%	55%
ACTUALMENTE (práctica)	% tiempo planeación y otros	33%	17%	27%
	% de horas de enseñanza respecto al total	67%	83%	73%
PROPUESTA	% tiempo planeación y otros	48%	35%	43%
	% de horas de enseñanza respecto al total	53%	65%	58%

Este cambio tiene efectos en la proyección de docentes y por consiguiente en los costos de nómina. La planta docente tendría que crecer en el periodo solo el 10% cubriendo las metas de matrícula en jornada única y la ampliación de cobertura calculada para media, en lugar de 17% (Ver Tabla 15).

TABLA 18. PROYECCIÓN PLANTA DOCENTES ESCENARIO 3 A

	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020	
Preescolar	28.321	29.108	31.533	32.244	33.557	34.857	23%
Primaria	129.923	132.337	127.534	131.903	136.319	140.724	8%
Secundaria	100.289	101.528	93.928	96.674	99.503	102.400	2%
Media	32.656	33.186	39.400	40.267	41.184	42.139	29%
TOTAL	**291.189**	**296.159**	**292.395**	**301.088**	**310.563**	**320.120**	**10%**

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

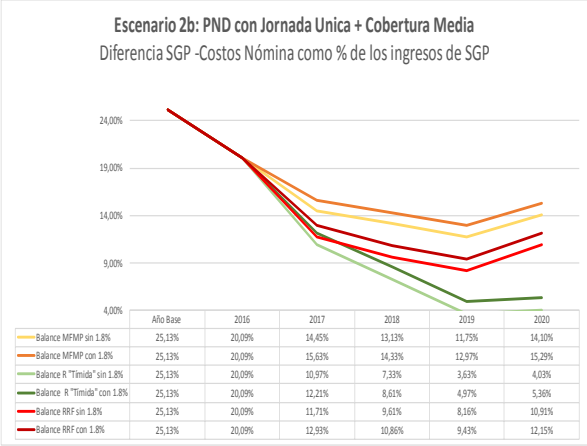
El efecto en costos se refleja en la siguiente tabla y gráfica. La caída de la proporción de los recursos para los componentes de la canasta diferentes a nómina se reduce, tal como se observa en el cambio de la pendiente del gráfico. Esto se logra con un cambio muy pequeño en la gestión del tiempo de los docentes.

TABLA 19. BALANCE ESCENARIO 3 A: JU + MEDIA, MEJORANDO EFICIENCIA USO TIEMPO

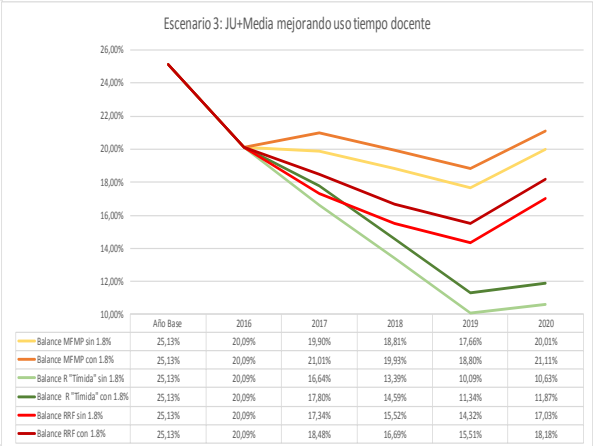
	Año Base	***2016***	***2017***	***2018***	***2019***	***2020***	%
Balance MFMP sin 1.8%	$4.360	$3.637	$3.687	$3.659	$3.598	$4.314	-1,1%
Balance MFMP con 1.8%	$4.360	$3.637	$3.948	$3.932	$3.884	$4.617	5,9%
Balance R "Tímida" sin 1.8%	$4.360	$3.637	$2.964	$2.441	$1.883	$2.052	-52,9%
Balance R "Tímida" con 1.8%	$4.360	$3.637	$3.214	$2.697	$2.145	$2.323	-46,7%
Balance RRF sin 1.8%	$4.360	$3.637	$3.113	$2.902	$2.803	$3.542	-18,8%
Balance RRF con 1.8%	$4.360	$3.637	$3.366	$3.164	$3.078	$3.834	-12,1%
Diferencia como % de los Ingresos: MFMP sin 1.8%		20,09%	19,90%	18,81%	17,66%	20,01%	
Diferencia como % de los Ingresos: MFMP con 1.8%	25,13%	20,09%	21,01%	19,93%	18,80%	21,11%	
Diferencia como % de los Ingresos: R "Tímida" sin 1.8%	25,13%	20,09%	16,64%	13,39%	10,09%	10,63%	
Diferencia como % de los Ingresos: R "Tímida" con 1.8%	25,13%	20,09%	17,80%	14,59%	11,34%	11,87%	
Diferencia como % de los Ingresos: RRF sin 1.8%	25,13%	20,09%	17,34%	15,52%	14,32%	17,03%	
Diferencia como % de los Ingresos: RRF con 1.8%	25,13%	20,09%	18,48%	16,69%	15,51%	18,18%	

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

GRÁFICO 30. ESCENARIO PND VS ESCENARIO CON MEJOR GESTIÓN TIEMPO DOCENTE



	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020
Balance MFMP sin 1.8%	25,13%	20,09%	14,45%	13,13%	11,75%	14,10%
Balance MFMP con 1.8%	25,13%	20,09%	15,63%	14,33%	12,97%	15,29%
Balance R "Tímida" sin 1.8%	25,13%	20,09%	10,97%	7,33%	3,63%	4,03%
Balance R "Tímida" con 1.8%	25,13%	20,09%	12,21%	8,61%	4,97%	5,36%
Balance RRF sin 1.8%	25,13%	20,09%	11,71%	9,61%	8,16%	10,91%
Balance RRF con 1.8%	25,13%	20,09%	12,93%	10,86%	9,43%	12,15%



	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020
Balance MFMP sin 1.8%	25,13%	20,09%	19,90%	18,81%	17,66%	20,01%
Balance MFMP con 1.8%	25,13%	20,09%	21,01%	19,93%	18,80%	21,11%
Balance R "Tímida" sin 1.8%	25,13%	20,09%	16,64%	13,39%	10,09%	10,63%
Balance R "Tímida" con 1.8%	25,13%	20,09%	17,80%	14,59%	11,34%	11,87%
Balance RRF sin 1.8%	25,13%	20,09%	17,34%	15,52%	14,32%	17,03%
Balance RRF con 1.8%	25,13%	20,09%	18,48%	16,69%	15,51%	18,18%

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

En este escenario se liberarían, por ejemplo, en el 2020 un total de $1.273 billones de pesos, entre el 5.9% y el 5.5% del SGP, dependiendo del escenario de proyección.

b) Mejoras en eficiencia interna del sistema

La eficiencia interna del sistema educativo se mide mediante los indicadores de promoción, repitencia, deserción, que se sintetizan a su vez en la tasa de retención o de terminación. Aumentar la retención escolar, reduciendo deserción y mejorando promoción, es resultado de generar condiciones de aprendizaje propicias que conduzcan a mejorar calidad de la educación, lo cual es además fuente adicional de recursos: cada niño que repite implica no solo tiempo del estudiante sino mayores recursos financieros del sistema. Así que mejorar la tasa de terminación sintetiza avances en la eficiencia del sistema (menor repetición) y en la permanencia de los estudiantes (menor deserción).

Con el fin de realizar un escenario que proporcione una idea de lo que significa mejoras en eficiencia interna se utiliza un promedio de la tasa de repitencia de los últimos 10 años[26] que sería de 2.63%. Es decir que para la matrícula de la línea base de este estudio, estarían repitiendo anualmente cerca de 207 mil estudiantes en las Instituciones oficiales. En la siguiente tabla se registra el costo anual en nómina por repitentes, construido al multiplicar

[26] http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/tasa-de-repitencia

el número de estudiantes repitentes por el costo unitario por personal docente y directivo docente del escenario respectivo.

TABLA 20. COSTO DE NÓMINA POR REPITENTES
(Miles de millones)

	Año Base	2016	2017	2018	2019	2020
Escenario 1. Costo repitentes	$ 314	$ 345	$ 353	$ 364	$ 374	$ 373
Escenario 2 A. Costo repitentes	$ 314	$ 350	$ 375	$ 398	$ 421	$ 432
Escenario 2B. Costo repitentes	$ 314	$ 350	$ 389	$ 414	$ 441	$ 454

Fuente: Cálculos FEDESARROLLO.

Estos cálculos pueden realizarse de forma más detallada contando con datos de matrícula por edad y grado para una serie de tiempo que permita ver la trayectoria desde el grado 0 hasta el 11.

D) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los tres escenarios de proyecciones de costos de nómina desarrollados en el presente capítulo son incrementales para visualizar las implicaciones de cada uno de los compromisos asumidos por el país, en dicho costo. Los dos primeros escenarios proyectan compromisos adquiridos, como son el acuerdo de FECODE y el PND. El primero, que costea el acuerdo con FECODE se constituye en la línea base del escenario PND que a su vez muestra el efecto de cada uno de los dos compromisos, a saber, jornada única y aumento de cobertura en educación media. Por último se presentaron un par de escenarios que ejemplifican oportunidades de mejores en eficiencia en el sistema.

A su vez estos escenarios se cruzaron con los seis escenarios de proyecciones de SGP: Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP, reforma tributaria "tímida" –R "timida"– y reforma que cumple la regla fiscal –RRF–, cada uno de estos con y sin el 1,8% para educación del SGP. Dicho cruce permitió construir balances que indican el peso de la nómina en el conjunto del SGP y por ende, la proporción disponible de recursos para financiar los otros componentes de la canasta educativa.

Para los escenarios que integran el acuerdo con FECODE y los compromisos del PND el costo de la nómina docente crece más rápido que los ingresos del SGP, reduciéndose los recursos para los otros componentes de la canasta. En el año base (2015) el sistema educativo dedica el 74,87% de los recursos del SGP a pagar nómina y un 25,13 restante para atender los otros componentes de la canasta educativa. Al tomar en cuenta el incremento salarial acordado con FECODE y los efectos sobre la planta resultantes las metas del PND (JU y cobertura en media), la participación de la nómina podría llegar al 95,03% del total del SGP en el año 2019, quedando apenas un 4,97% para financiar el resto de la canasta (una pérdida de 20 puntos porcentuales con respecto al año base). Esto, por supuesto, tiene implicaciones sobre la capacidad del sistema para atender con calidad y oportunidad la totalidad de los componentes de la canasta, por consiguiente afectando de manera directa los resultados de la educación.

Es decir, que el sistema estaría en déficit financiero, incluso con la reforma tributaria más optimista de ingresos del SGP. Es decir que el país debe pensar en nuevas fuentes de recursos para el sistema de educación básica y media y en estrategias de mejoras en eficiencia que deben ser identificadas y precisadas en conjunto por todas las direcciones del Viceministerio de Educación Prescolar, Básica y Media – VEPBM.

Como se expresó anteriormente el déficit se puede cubrir con *diversificación y ampliación de fuentes de ingreso, reducción en el ritmo de ascensos en el escalafón*[27], mejoras *en eficiencia o recorte de metas educativas*. Cualquier combinación implica costos, sin embargo el recorte de metas educativas (cobertura y calidad) no debería ser una opción por las implicaciones negativas sobre la perspectiva de desarrollo económico y social del país.

Los recursos públicos para educación, especialmente en periodos de austeridad fiscal, deben ser asignados ponderando cuidadosamente los costos y beneficios del conjunto de alternativas de política, preguntándose cuál es la combinación más productiva y eficiente para utilizar esos recursos.

[27] Si se quiere cerrar la brecha con los salarios de otras profesiones, esta no es una alternativa.

Del análisis de este capítulo, se deduce que la ampliación de jornada tiene implicaciones importantes en costos de nómina, reduciéndose la disponibilidad de recursos para los otros componentes de la canasta educativa, lo que su vez afectaría negativamente los efectos que se buscan con dicha estrategia. Es decir, la efectividad esperada de la jornada única dependerá de la calidad y oportunidad de los otros componentes de la canasta. Aunque puede haber efectos positivos en los resultados escolares por aumentos en los tiempos de instrucción, también es cierto que no hay evidencias que las escuelas puedan compensar los pobres ambientes escolares con tiempo adicional; puede de hecho degradarse más el ambiente escolar al ser más difícil captar la atención del estudiante. (Rivkin S, 2013).

Por otro lado, definir la ruta de ascensos y permanencia por escalafón, uno de los componentes que afecta el costo de nómina, debe ir articulada a la política de desarrollo profesional que establezca: a) el ritmo de promoción para ampliar los años de educación pertinente de los docentes (especializaciones, maestrías, doctorados); b) los niveles de capacidad profesional requeridos que se evaluarían en procesos sistemáticos liderados desde la nación.

Por lo anterior, como recomendación sobre modificaciones en la escala salarial del estatuto docente para maximizar el impacto en términos de retención del capital humano, se propone construir escenarios de nivelación salarial a mediano y largo plazo, en el marco de una política de desarrollo profesional organizada alrededor de un ciclo o sistema de gestión de la docencia que articule cinco elementos: formación previa al servicio, selección y ubicación, evaluación para el mejoramiento continuo, formación en servicio y reconocimiento y remuneración[28] (ver Tabla 21). El presente estudio construye escenarios de corto plazo (5 años), por solicitud contractual, sin embargo el diseño de una reforma de carácter sistémico implica también pensar en el mediano y largo plazo, es decir por lo menos 20 años.

La siguiente tabla describe los aspectos a considerar en cada elemento del ciclo de gestión.

[28] Esta propuesta de elementos del sistema las plantea el estudio de la Fundación Compartir como ejes de transformación de la estrategia para lograr la excelencia docente. En la propuesta de este estudio se agrega el concepto de ubicación ligado al proceso de selección.

TABLA 21. ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA DOCENCIA

Elementos	Característica de política
Formación previa al servicio	Programas educación acreditados y practica obligatoria en aula (Chile y Ecuador) Prueba en la mitad de la carrera docente (Saber pro) como instrumento de autoevaluación para la universidades
Selección y ubicación	Para ingresar a estudiar educación aumentar progresivamente los puntajes para ser admitido (Chile y Ecuador) Concurso y subir el nivel gradualmente De planta global (hoy autoriza el MEN a las ETC) a planta focalizada teniendo en cuenta factores de ruralidad y dispersión poblacional, de tal manera que los concursos se hagan por plazas predeterminadas por municipio que pueden irse adaptando de acuerdo con el comportamiento de la Población en Edad Escolar.
Evaluación para el mejoramiento continuo	Proceso de evaluación docente multidimensional (360 grados) ligada a mejoramiento y retroalimentación (c/ 4 años)
Formación en servicio	Los nuevos maestros tienen un año inicial de acompañamiento de tutor y solo si logra una certificación puede entrar al sistema Tiempo en la jornada destinado a formación in situ (sistemático)
Reconocimiento y remuneración	Homologar salarialmente frente a empleados del sector público Homologar jornada laboral a otras profesiones con reconocimiento a actividades de planeación individual y colectiva y, formación in situ (cambio en los parámetros de asignación de planta de docentes: Ecuador: 40 horas con 6 de clase y Chile: 44 horas) **Ruta profesional**: docente de aula, directivo (rectores, directores, coordinadores), especialistas (Ver ilustración). Condiciones para escalar: años experiencia, educación relacionada, evaluación 360. Reconocimiento especial a docentes que cumplan el perfil indicado para prestar servicio a estudiantes que habitan en zonas rurales (de acuerdo con categorías de ruralidad propuestas por la MTC) proporcionándoles vivienda para su familia durante el periodo que estén prestando el servicio que no debería ser menor a 3 años, subsidio de transporte a la capital más cercana una vez cada mes y prima salarial.

Particularmente, la nivelación salarial se encuentra en el elemento Reconocimiento y Remuneración, como parte del cual se propone una Ruta Profesional. Esta ruta podría tener tres posibles caminos:

a) El de **maestro de aula** exclusivamente, desde novato, pasando por principal y senior, cada uno a la vez en la trayectoria de los niveles inicial, temprano, avanzado o experto; el maestro Senior experto sería un profesional que está en capacidad de

hacer sus propias investigaciones de aula por ejemplo, publicadas en revistas formales, y también tendría la oportunidad de ser tutor de novatos y evaluador, por lo que recibiría bonificaciones.

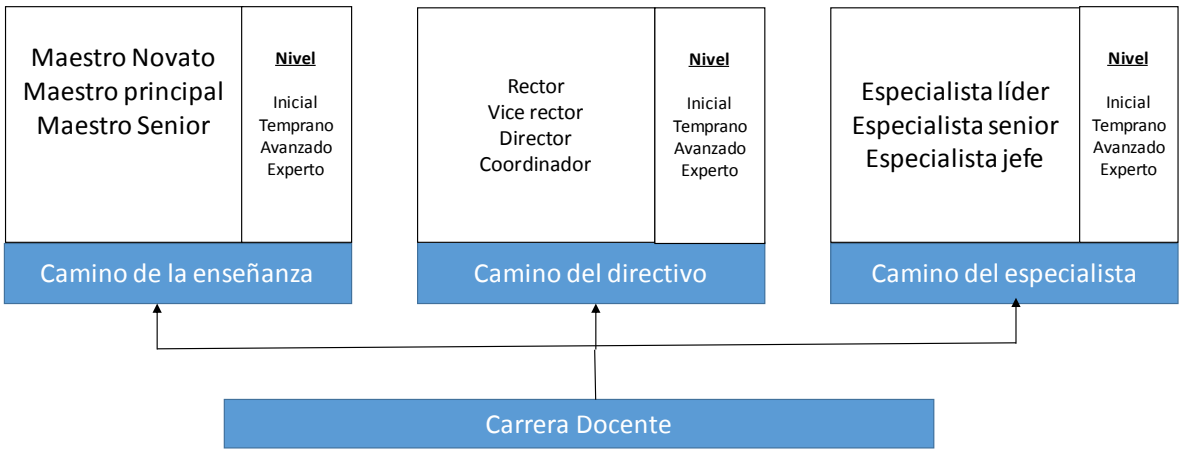
b) El camino del **directivo** en donde se encuentran los cuatro cargos que actualmente hay en el país: reciben un sobresueldo por su rol, de acuerdo con el cargo y el nivel de inicial, temprano, avanzado o experto.

c) El camino del **especialista**, sería el profesional de la educación que se dedica a la investigación educativa, a diseñar y desarrollar currículo, quienes podrían ser acompañantes de instituciones educativas, recibirían un sobre sueldo por su rol de acuerdo con el cargo y el nivel de inicial, temprano, avanzado o experto.

Los niveles de inicial a experto diferenciarían cada cargo según su desarrollo de capacidades relacionadas con niveles de conocimiento, de autonomía con responsabilidad y de solución de problemas. Denominarlos de esta manera, da en sí mismo señales sobre un camino que se está recorriendo a medida que se van alcanzando niveles de capacidades individuales, que a su vez generan nuevas responsabilidades.

Aunque el camino del maestro de aula, estaría dedicado exclusivamente a la enseñanza, los otros caminos deberían dedicar una proporción de su tiempo laboral al trabajo en aula, pensando que esta labor enriquece a su vez la suya propia.

GRÁFICO 31. PROPUESTA DE ESTRUCTURA CARRERA DOCENTE PARA COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia, a partir de combinar elementos de esquemas vigentes en Singapur, Ecuador, Chile y Colombia.

Ahora bien, para efectos del costeo para valorar la brecha financiera a mediano y largo plazo, será necesario hacer algunos supuestos. En todo caso el propósito es realizar unas estimaciones que ilustren la magnitud del esfuerzo requerido y cuáles podrían ser sus posibles fuentes de financiamiento. Los aspectos sobre los cuales se propone toma de decisiones para construir los escenarios a largo plazo son:

TABLA 22. ASPECTOS A CONSIDERAR PARA CONSTRUIR LOS ESCENARIOS

Aspectos	Decisión
Ingresos de la nación y las entidades territoriales	Escenarios de comportamiento fiscal
Nivelación punto de entrada y puntos intermedios (la brecha se va incrementando a medida que se avanza en la carrera)	Establecer el rango de brecha por cada uno de los grados y niveles del escalafón, frente a qué grupo: ¿empleados públicos? Las fuentes secundarias son consistentes al mostrar que la brecha se va ampliando a medida que se avanza en la carrera, aunque en el salario de enganche pareciera no haber muchas diferencias. Al respecto, el estudio recomienda que el MEN realice periódicamente encuestas especializadas sobre el comportamiento de los salarios y condiciones de profesionales de niveles y capacidades que se quieran alcanzar, que laboran en empresas reconocidas por su buena gestión del talento humano. De esta manera se contaría con información primaria para tomar decisiones más precisas. El tamaño de la planta docente y su rol amerita una gestión de este tipo.
Planta de personal con crecimiento de acuerdo con proyecciones de PEE (con 3 años de preescolar)	Definir si se costean los 3 años de preescolar y en cuanto tiempo se lograrían
Planta de personal ampliada con maestros en nueva estructura	Calcular esta trayectoria; cuantos se requerirían y cuando; cual sería la tabla de sobre tasas
Escala de ascensos cada 4 años y 3 años para los rurales.	¿Cuál es la probabilidad esperada de la trayectoria?
Incentivo a zona rural dispersa y difícil acceso (vivienda, transporte, alimentación y prima salarial).	¿Que existe hoy en día y porque no ha operado? Definir costos
Incentivo a colegios en los que sus estudiantes mejoran y tienen altas tasas de terminación.	Definir valor
Mantener las sobretasas salariales existentes, y ampliando a la existente para los docentes de preescolar vinculados antes de 1984, a todos los que presten servicio en preescolar siempre que cumplan unas condiciones mínimas de perfil	

E) BIBLIOGRAFÍA

Bruns, B., Filmer , D., & Patrinos, H. (2011). *Making Schools work: New evidence on accountability reforms.* Washington D.C.: World Bank.

Cabezas, V., & Irrazabal, I. (2015). *Nueva Politica Nacional Docente: propuestas para aprovechar una oportunidad. Apuntes legislativos # 29.* Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas Universidad Católica de Chile.

Carvallo, R. (2013). *Esquemas de vinculación entre el sector productivo y el sector educativo.Desarrollo sistema nacional de cualificaciones de Colombia.* Bogotá.

ESAP-DAFP (2009). *Empleo, Situaciones administrativas, jornada laboral, retiro del empleados del sector público.* Bogotá: ESAP - DAFP.

Estrada, A. M., Numpaque, L., & Lozada, I. (2015). *Brecha salarial de los maestros publicos en Colombia.* Bogotá: FECODE.

Eyzaguirre, G. (2014). *mineduc.cl.* Obtenido de http://reformaeducacional.mineduc.cl/wp-content/uploads/ReformaPresentaciónFinalPND.pdf

Marsh, J. (2011). The debate over teacher merit pay: a Freakonomics Kuorum. *The RAND Corporation*.

OCDE (2014). *Education at al glance 2015. OECD indicators.* Paris: OECD.

OCDE (2015). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2015.* Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte. España.

Ome, A. (2013). El estatuto de profesionalización docente: una primera evaluación.Cuaderno # 43. *Cuadernos de Fedesarrollo.* , 1-49.

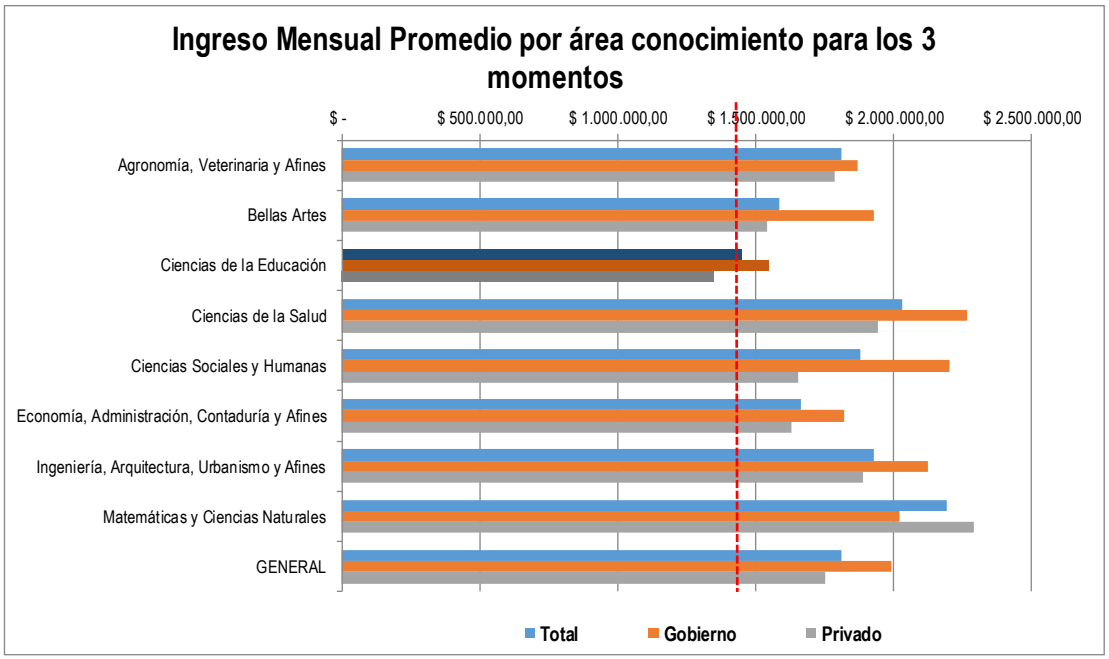
Rivkin, S. J. (2013). *Instruction time, classroom quality and academic achievement.* Cambridge, MA: NBER WP 19464.

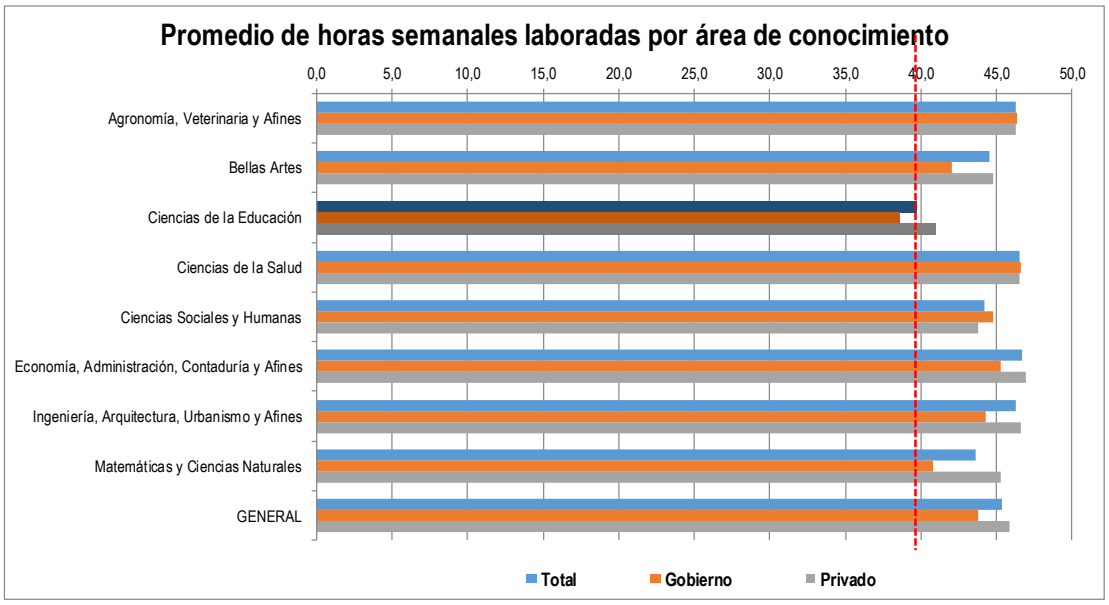
The Council of State Goverments. Capitol Research. (2011). *Does Merit Pay For teachers have merit? Pros and Cons of New Models for Teacher Compensation.* The Council of State Goverments.

ANEXO 1. NÚMERO DE DOCENTES POR ESCALAFÓN

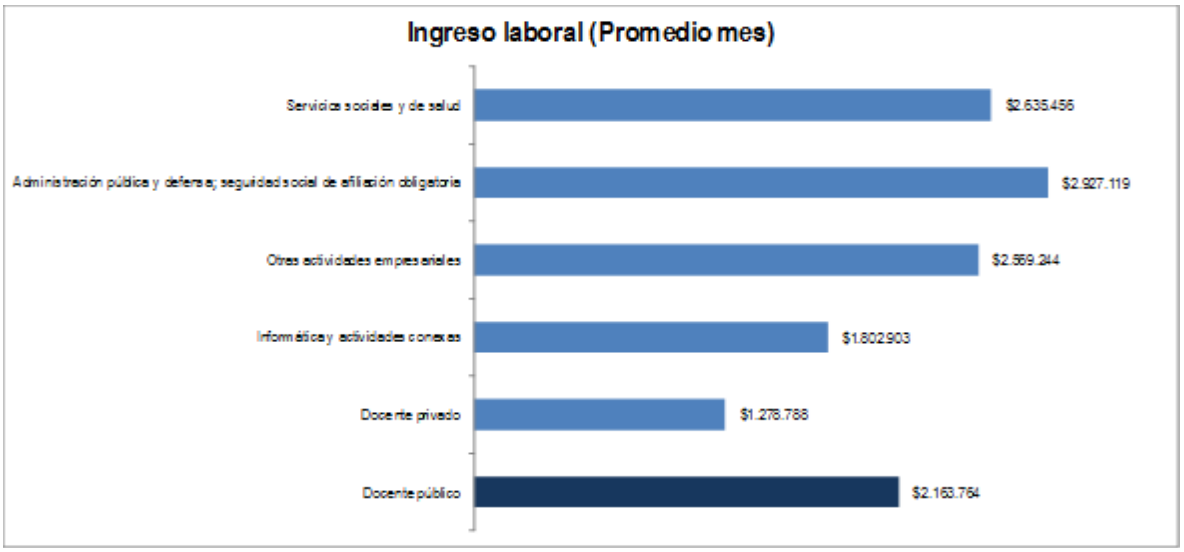
Decreto 2277		Decreto 1278	
Grado escalafón	**Número Docentes**	**Grado escalafón**	**Número Docentes**
1	1.219	1A	17.857
2	588	1B	1.149
3	116	1C	172
4	1.195	1D	27
5	364	2A	70.505
6	1.197	2AD	1
7	827	2AE	19.329
8	4.490	2AM	1.092
9	1.105	2B	9.102
10	3.551	2BD	0
11	3.687	2BE	6.469
12	12.861	2BM	413
13	30.075	2C	2.102
14	108.514	2CE	1.781
A	71	2CM	105
B	25	2D	321
BC	490	2DE	302
ET	647	2DM	16
ET1	636	3AD	16
ET2	398	3AM	1.549
ET3	520	3BD	8
ET4	264	3BM	872
IA	127	3CD	4
IB	52	3CM	481
IC	6	3DD	2
PT	83	3DM	112
PU	48	**Total**	**133.786**
SE	28		
Total	**173.185**		

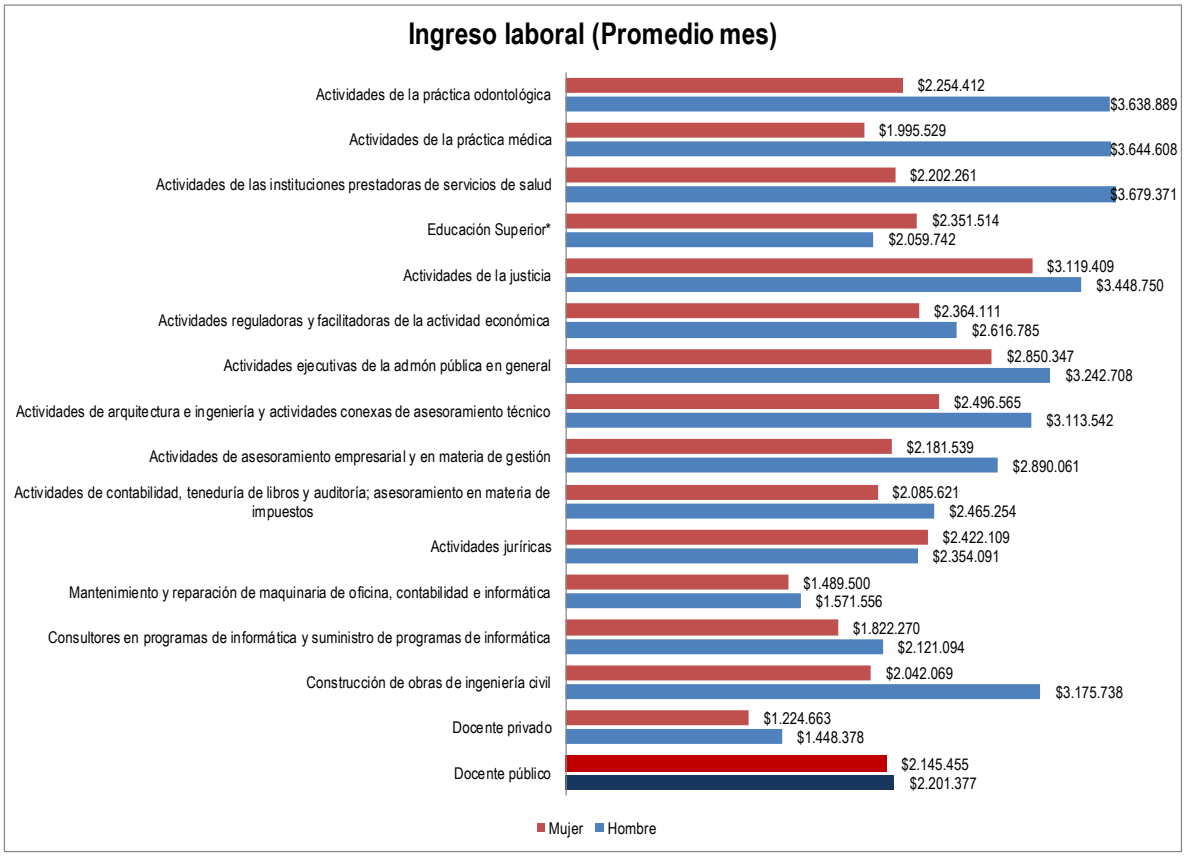
ANEXO 2. OTRAS SALIDAS CON FUENTE OLE-MEN

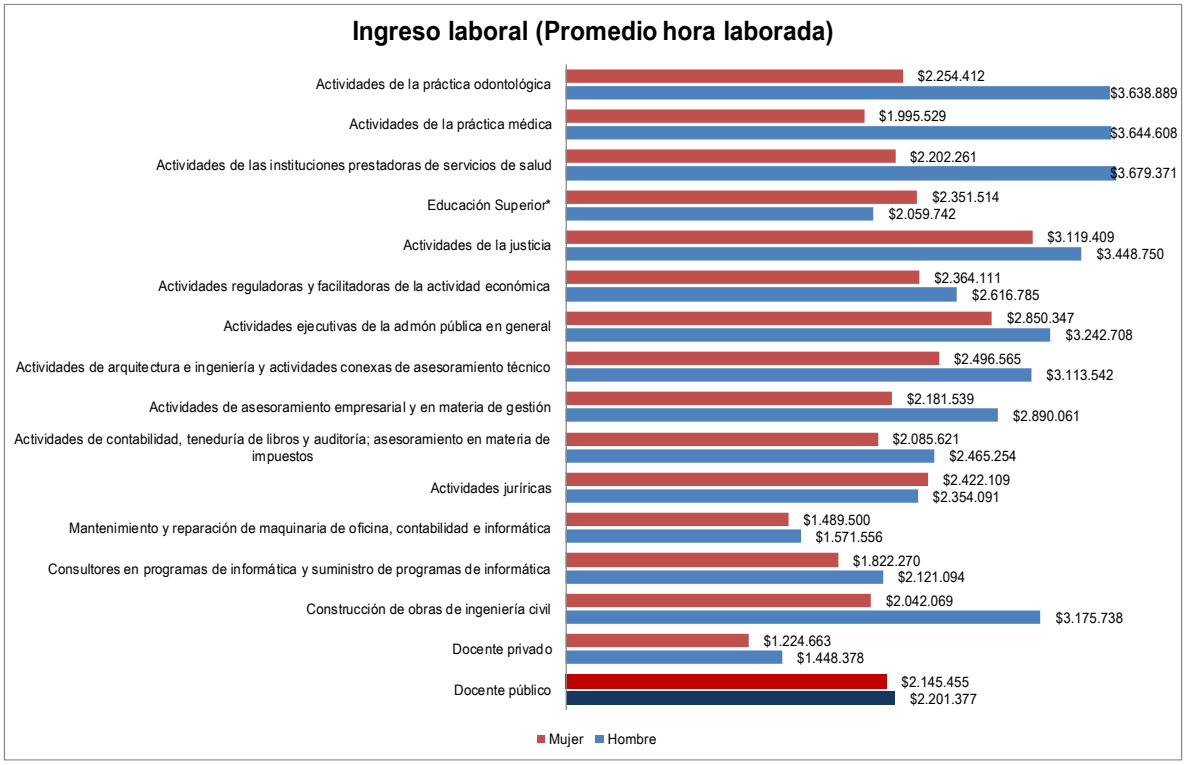


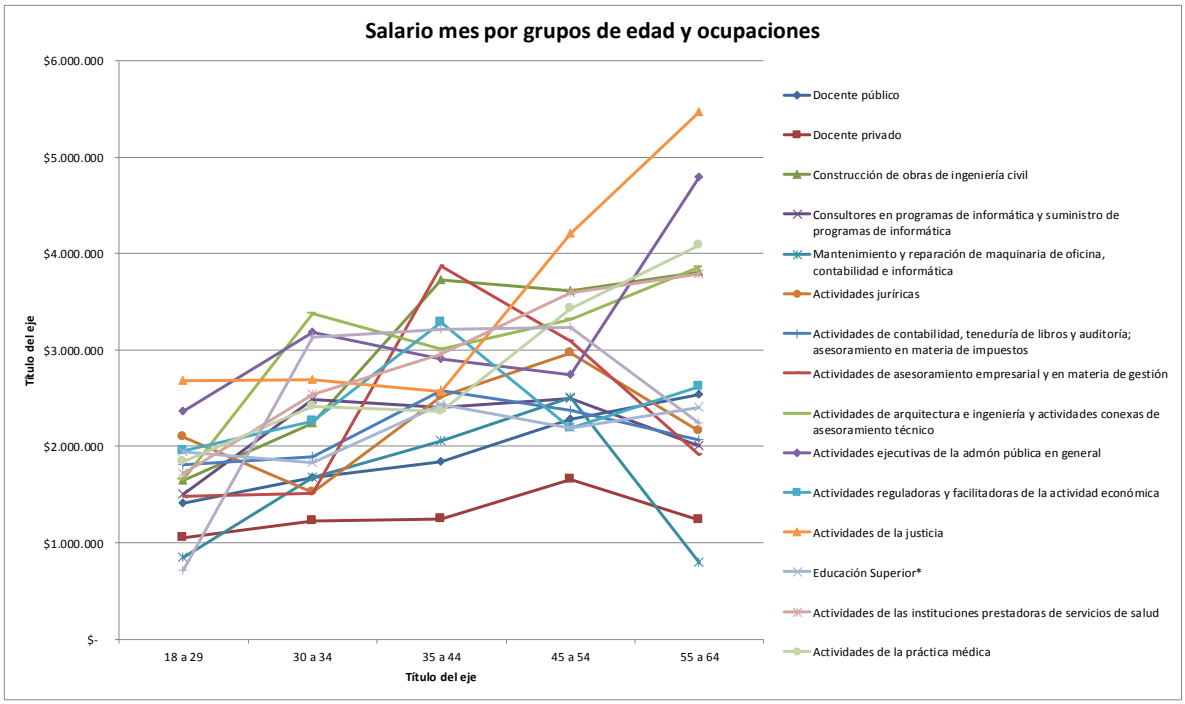


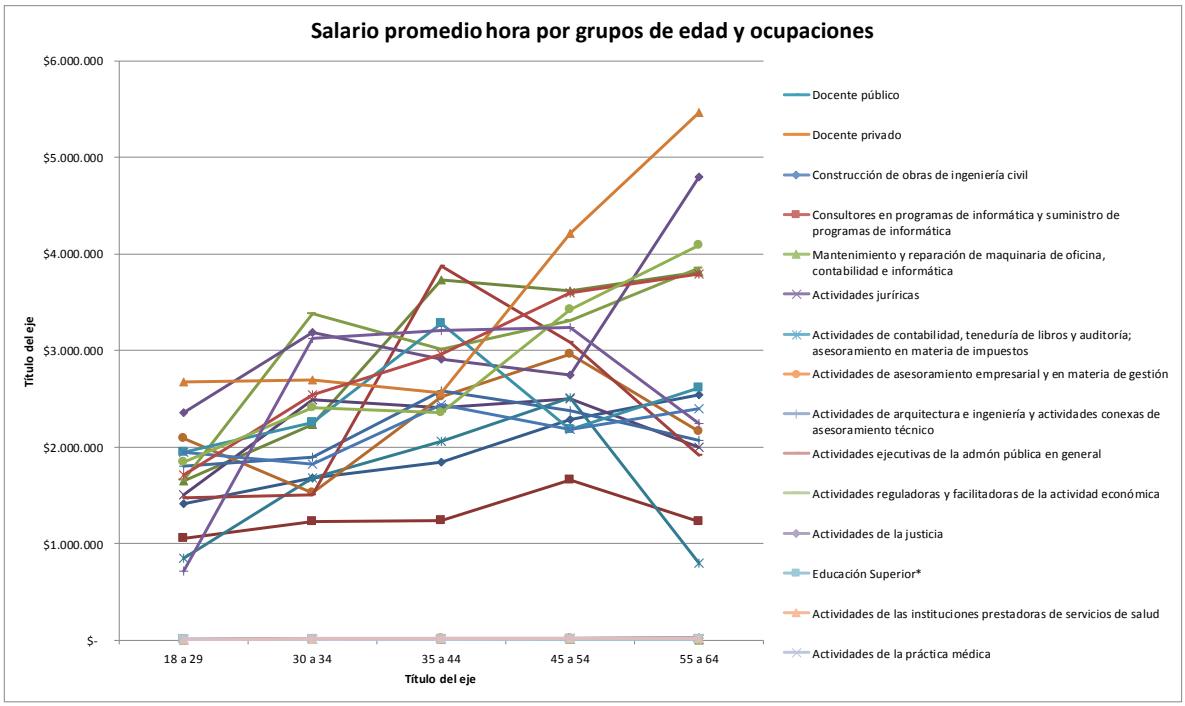
ANEXO 3. OTRAS SALIDAS CONSTRUIDAS CON GEIH-DANE

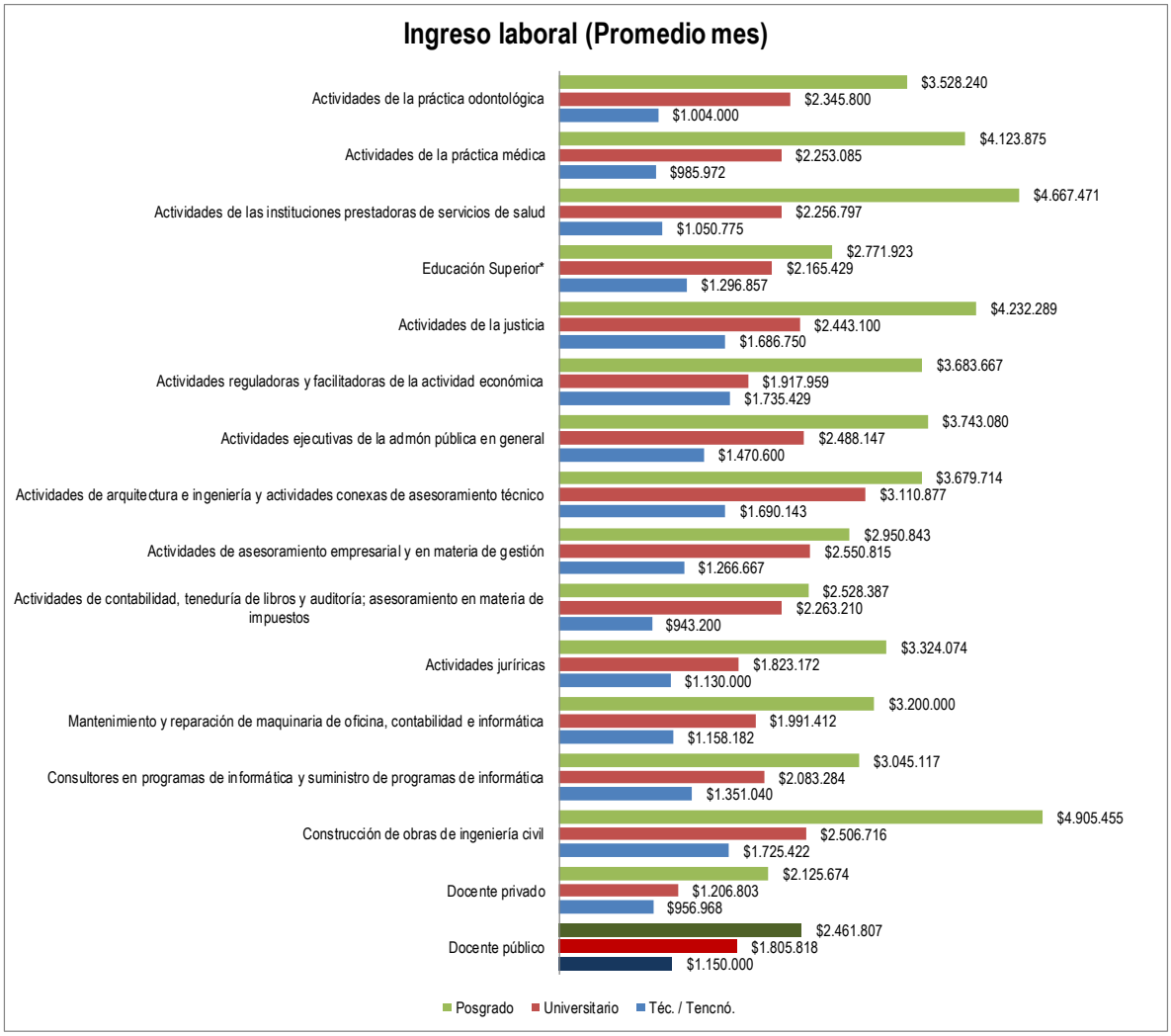





Ingreso laboral (Promedio hora laborada)
Actividades de la práctica odontológica
$2.254.412
$3.638.889
Actividades de la práctica médica
$1.995.529
$3.644.608
Actividades de las instituciones prestadoras de servicios de salud
$2.202.261
$3.679.371
Educación Superior*
$2.351.514
$2.059.742
Actividades de la justicia
$3.119.409
$3.448.750
Actividades reguladoras y facilitadoras de la actividad económica
$2.364.111
$2.616.785
Actividades ejecutivas de la admón pública en general
$2.850.347
$3.242.708
Actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico
$2.496.565
$3.113.542
Actividades de asesoramiento empresarial y en materia de gestión
$2.181.539
$2.890.061
Actividades de contabilidad, teneduría de libros y auditoría; asesoramiento en materia de impuestos
$2.085.621
$2.465.254
Actividades jurídicas
$2.422.109
$2.354.091
Mantenimiento y reparación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática
$1.489.500
$1.571.556
Consultores en programas de informática y suministro de programas de informática
$1.822.270
$2.121.094
Construcción de obras de ingeniería civil
$2.042.069
$3.175.738
Docente privado
$1.224.663
$1.448.378
Docente público
$2.145.455
$2.201.377
Mujer
Hombre


Salario mes por grupos de edad y ocupaciones
$6.000.000
$5.000.000
$4.000.000
$3.000.000
$2.000.000
$1.000.000
$-
Título del eje
18 a 29
30 a 34
35 a 44
45 a 54
55 a 64
Título del eje
Docente público
Docente privado
Construcción de obras de ingeniería civil
Consultores en programas de informática y suministro de programas de informática
Mantenimiento y reparación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática
Actividades jurídicas
Actividades de contabilidad, teneduría de libros y auditoría; asesoramiento en materia de impuestos
Actividades de asesoramiento empresarial y en materia de gestión
Actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico
Actividades ejecutivas de la admón pública en general
Actividades reguladoras y facilitadoras de la actividad económica
Actividades de la justicia
Educación Superior*
Actividades de las instituciones prestadoras de servicios de salud
Actividades de la práctica médica


Salario promedio hora por grupos de edad y ocupaciones
$6.000.000
$5.000.000
$4.000.000
$3.000.000
$2.000.000
$1.000.000
$-
Título del eje
18 a 29
30 a 34
35 a 44
45 a 54
55 a 64
Título del eje
Docente público
Docente privado
Construcción de obras de ingeniería civil
Consultores en programas de informática y suministro de programas de informática
Mantenimiento y reparación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática
Actividades jurídicas
Actividades de contabilidad, teneduría de libros y auditoría; asesoramiento en materia de impuestos
Actividades de asesoramiento empresarial y en materia de gestión
Actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico
Actividades ejecutivas de la admón pública en general
Actividades reguladoras y facilitadoras de la actividad económica
Actividades de la justicia
Educación Superior*
Actividades de las instituciones prestadoras de servicios de salud
Actividades de la práctica médica


Ingreso laboral (Promedio mes)
Actividades de la práctica odontológica
$3.528.240
$2.345.800
$1.004.000
Actividades de la práctica médica
$4.123.875
$2.253.085
$985.972
Actividades de las instituciones prestadoras de servicios de salud
$4.667.471
$2.256.797
$1.050.775
Educación Superior*
$2.771.923
$2.165.429
$1.296.857
Actividades de la justicia
$4.232.289
$2.443.100
$1.686.750
Actividades reguladoras y facilitadoras de la actividad económica
$3.683.667
$1.917.959
$1.735.429
Actividades ejecutivas de la admón pública en general
$3.743.080
$2.488.147
$1.470.600
Actividades de arquitectura e ingeniería y actividades conexas de asesoramiento técnico
$3.679.714
$3.110.877
$1.690.143
Actividades de asesoramiento empresarial y en materia de gestión
$2.950.843
$2.550.815
$1.266.667
Actividades de contabilidad, teneduría de libros y auditoría; asesoramiento en materia de impuestos
$2.528.387
$2.263.210
$943.200
Actividades jurídicas
$3.324.074
$1.823.172
$1.130.000
Mantenimiento y reparación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática
$3.200.000
$1.991.412
$1.158.182
Consultores en programas de informática y suministro de programas de informática
$3.045.117
$2.083.284
$1.351.040
Construcción de obras de ingeniería civil
$4.905.455
$2.506.716
$1.725.422
Docente privado
$2.125.674
$1.206.803
$956.968
Docente público
$2.461.807
$1.805.818
$1.150.000
Posgrado
Universitario
Téc. / Tencnó.

ANEXO 4. PORCENTAJE PERMANENCIA ANUAL POR ESCALAFÓN

Tipo Escalafon	Escalafón	ASIGNACION BASICA 2015	% PERMANENCIA ANUAL SUPUESTO PARA PROYECTAR PLANTA
Sin escalafón	BC	$ 651.153	50%
	ET	$ 944.566	60%
	ET1	$ 1.121.819	65%
	ET2	$ 1.411.890	95%
	ET3	$ 1.534.628	95%
	ET4	$ 1.534.628	100%
	IA	$ 1.449.411	100%
	IB	$ 1.246.411	100%
	IC	$ 1.173.223	100%
	PT	$ 861.971	100%
	PU	$ 1.053.254	100%
	SE	$ 703.351	50%
2277	A	$ 703.351	50%
	B	$ 779.158	50%
	01	$ 873.201	90%
	02	$ 905.131	90%
	03	$ 960.517	90%
	04	$ 998.436	90%
	05	$ 1.061.410	90%
	06	$ 1.122.755	90%
	07	$ 1.256.499	90%
	08	$ 1.380.186	90%
	09	$ 1.528.959	90%

Tipo Escalafon	Escalafón	ASIGNACION BASICA 2015	% PERMANENCIA ANUAL SUPUESTO PARA PROYECTAR PLANTA
	10	$ 1.674.098	90%
	11	$ 1.911.586	90%
	12	$ 2.273.944	80%
	13	$ 2.517.083	80%
	14	$ 2.866.699	100%
1278	1A	$ 1.185.837	90%
	1B	$ 1.511.610	90%
	1C	$ 1.948.579	90%
	1D	$ 2.415.607	100%
	2A	$ 1.492.462	94%
	2AE	$ 1.622.203	95%
	2AM	$ 1.716.230	98%
	2AD	$ 1.940.200	99%
	2B	$ 1.950.087	94%
	2BE	$ 2.072.609	95%
	2BM	$ 2.242.600	98%
	2C	$ 2.277.675	94%
	2BD	$ 2.535.114	99%
	2CE	$ 2.567.693	95%
	2CM	$ 2.619.326	98%
	2D	$ 2.721.820	94%
	2CD	$ 2.960.977	98%
	2DE	$ 3.038.693	95%
	2DM	$ 3.130.092	98%
	3AM	$ 2.497.890	98%
	3BM	$ 2.957.398	98%
	3AD	$ 3.313.644	99%

Tipo Escalafon	Escalafón	ASIGNACION BASICA 2015	% PERMANENCIA ANUAL SUPUESTO PARA PROYECTAR PLANTA
	3CM	$ 3.657.824	98%
	3BD	$ 3.889.806	99%
	3DM	$ 4.238.335	98%
	3CD	$ 4.911.830	99%
	3DD	$ 5.638.619	100%

Capítulo IV. REVISIÓN HISTÓRICA Y JURÍDICA SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES Y LOS MECANISMOS ACTUALES PARA EL ESTÍMULO A LA MEJORA DE LA CALIDAD

Autores
Juan Gonzalo Zapata
Natalia Salazar
Orlando Gracia
Tomás Concha
César Vega

A) INTRODUCCIÓN

Colombia a lo largo de los últimos veinte años ha tenido un salto cuantitativo muy importante en la educación pública. Las coberturas han crecido en forma sostenida y en muchas regiones del país, y en especial en las ciudades de más de 100 mil habitantes, se llegó a la universalización. Gran parte de los recientes estudios reconocen esta tendencia y se recuerda que en algunas zonas rurales falta para cumplir esta meta. El gran reto reciente es el de la mejora de la educación y si bien hay programas en marcha para aumentar la calidad, los resultados recientes de las evaluaciones (Saber, PISA) nos recuerdan que estamos lejos de las tendencias internacionales.

En los últimos años el monto de los recursos para la educación ha crecido, en especial desde la Constitución Nacional de 1991 que, como veremos, modificó las reglas del juego y aumentó los recursos. La Ley 715 de 2001 definió los criterios actuales de distribución del Sistema General de Participaciones (SGP) para el sector educación, divididos en cinco tipos de asignaciones: población atendida, población por atender, cancelaciones, calidad y gratuidad. De todas las "bolsas" sectoriales, el sector de educación es el que mayores recursos del SGP recibe. Las asignaciones de población atendida, por atender y cancelaciones usan aproximadamente el 93% de los recursos de educación del SGP para financiar la prestación del servicio, es decir, para el pago de nómina y gastos administrativos. Por lo tanto, el porcentaje de los recursos disponibles para aumentar la

calidad es reducido, aproximadamente el 7% de estas transferencias[29]. No obstante, luego de analizar los criterios de asignación se encuentra que aunque se han logrado avances importantes en temas de cobertura y en definición de tipologías, aún hay falencias y aspectos por mejorar.

Se encuentra además que una parte del gasto en educación es financiado con fuentes diferentes al SGP, por ejemplo, con recursos propios territoriales y regalías, además de otras fuentes como los Contratos Plan. Es importante analizar esas otras fuentes e incluso buscar otras más con el fin de generar recursos destinados al mejoramiento de la calidad.

Este capítulo analiza y evalúa la actual metodología de asignación de los recursos del SGP para educación y si los incentivos de estas fórmulas son los adecuados o no para mejorar la calidad. El trabajo consta de cinco secciones, siendo esta introducción la primera. La segunda resume la evolución del marco financiero y legislativo de la educación en Colombia. Luego se analizan algunas fuentes de financiamiento del gasto en educación adicionales al SGP, haciendo énfasis en los recursos propios de las entidades territoriales, las regalías, la cofinanciación y los Contratos Plan. En la cuarta sección se estima la estructura de los costos de la nómina en la perspectiva de los entes territoriales. Finalmente, la quinta sección consta de las conclusiones y algunas recomendaciones.

B) RESUMEN HISTÓRICO DE LOS RECURSOS PARA LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

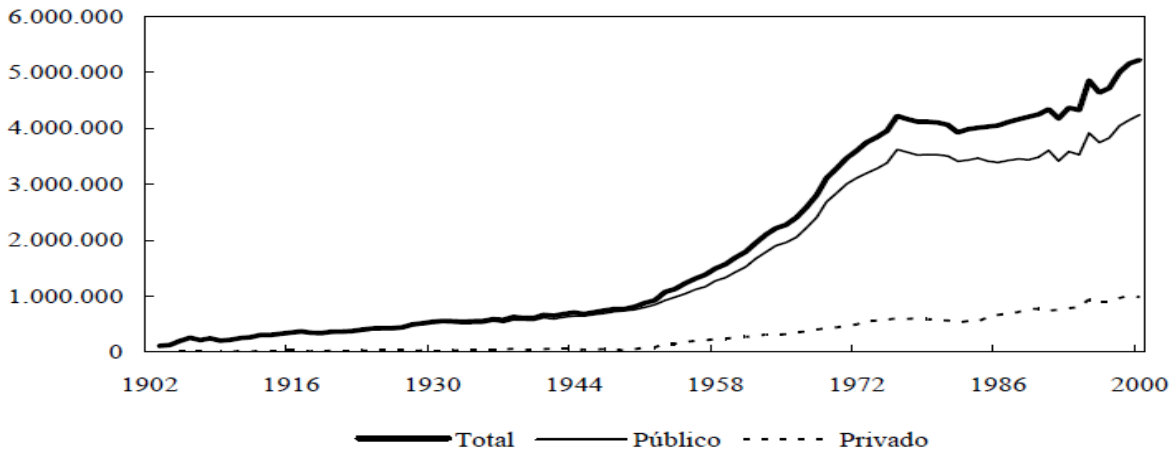
Al final de la de guerra de los mil días la economía estaba en ruinas y también las finanzas públicas y el gasto público se encontraba postrado. El reto para el nuevo siglo era recomponer sus finanzas y así aumentar el gasto en forma sostenida. En educación, Ramírez y Téllez (2007) nos muestran que el gasto creció en forma sostenida desde mediados de la década de los años cincuenta en adelante, en tanto que en la primera parte del siglo el crecimiento de la matrícula educativa fue muy lento. De acuerdo a las autoras, el desempeño en el sector era muy deficiente: a comienzos del siglo XX la cobertura llegaba sólo al 3.5% de la población total y el analfabetismo era del 66%. Estos indicadores

[29] 4% por calidad que llega directamente a los municipios y 3% por gratuidad. Los recursos por calidad que llegan a las Entidades Territoriales Certificas en Educación (ETC) se usan para pagar la nómina y gastos administrativos.

eran peores que los de países como Argentina, Chile y Costa Rica. Aunque la Ley 39 de 1903 descentralizó la educación logrando que los departamentos se encargaran de la educación primaria y el Gobierno Nacional de la secundaria –pues el gobierno nacional no podía hacerse cargo de su financiamiento–, el gasto total en educación disminuyó en los periodos siguientes.

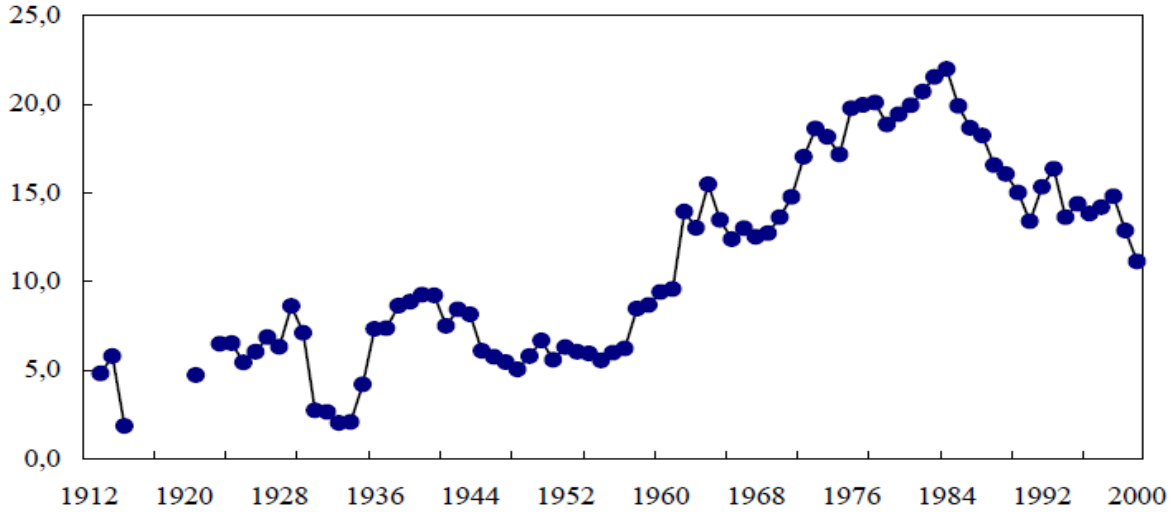
Entre 1930 y 1950 el número de alumnos matriculados creció muy lentamente tal y como se presenta en el Gráfico 32. Es solamente a partir de la década de los años cincuenta cuando se encuentra una expansión de la matrícula de la educación primaria. Por su parte, el gasto en educación como porcentaje del gasto total de la Nación disminuyó levemente desde finales de la década de los años treinta hasta comienzos de los 50s (Gráfico 33), presentando una tendencia creciente posteriormente.

GRÁFICO 32. ALUMNOS MATRICULADOS EN PRIMARIA (1903-2000)
(Número de alumnos)



Fuente: Ramírez & Téllez (2007).

GRÁFICO 33. GASTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (1992-2000)
(Como porcentaje del gasto total de la Nación)



Fuente: Lebot (1972) citado por Ramírez & Téllez (2007).

Pese a que en la reforma constitucional de 1957 se estableció que el Gobierno debería dedicar no menos del 10% del presupuesto general de la Nación a la educación, hasta mediados de la década de los años sesenta se presentaron repetidos problemas para financiar estas nóminas puesto que muchos departamentos no tenían la capacidad financiera para cumplir con estos requerimientos. Las crisis recurrentes se vinieron a solucionar en forma definitiva con la creación del Situado Fiscal (SF) mediante la Ley 1426 de 1968, reglamentada después en 1971. El SF se creó como un mecanismo para distribuir parte de los ingresos corrientes de la nación entre las entidades territoriales –departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. Dos años después, en 1973, la Ley 43 nacionaliza la educación y queda claro que es el Gobierno Nacional el encargado de financiar las nóminas del sector. A raíz de esto, se decide que el Gobierno Nacional destine el 15% de sus ingresos corrientes en favor de los sectores de educación y salud, en donde también había problemas para su financiamiento. Al tiempo que se decidió crear el SF y nacionalizar gran parte de las nóminas departamentales, se crearon los Fondos Educativos Regionales (FER) encargados de gestionar los recursos en los departamentos. Los directores de los FER durante muchos años fueron nombrados por el Gobierno Nacional.

El SF solucionó por un largo periodo de tiempo el financiamiento de la nómina de profesores de los colegios públicos. Durante muchos años este fue la principal fuente de financiamiento de la educación pública. Sin embargo, en la década de los años ochenta se puso en marcha igualmente una transferencia a los municipios de parte del recaudo del anterior impuesto a las ventas. Más adelante, en 1986, la Ley 12 aumentó dicha participación al 50% del recaudo del nuevo Impuesto al Valor Agregado –IVA– que remplazó al anterior impuesto a las ventas. Esta participación creció tanto por el aumento del monto transferido como por el aumento de base gravable del IVA. Los municipios podían destinar parte de estos recursos al financiamiento de la educación.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, los recursos del Situado Fiscal y de las Participaciones Municipales pasaron a ser un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación –hasta llegar a un nivel adecuado para garantizar la prestación de los servicios–, lo que incrementó sustancialmente el monto de recursos. Con este cambio se cerraron los FER y se encargó a las secretarías departamentales la administración de los recursos transferidos y las nóminas mencionadas. Esta medida se entendió como una profundización del proceso de descentralización. En ese momento la Ley 60 de 1993 fue la encargada de establecer las reglas del juego sobre las transferencias intergubernamentales: su monto, la manera como se distribuyen entre sectores y entes territoriales, el tipo de gasto que se puede financiar con estos recursos, entre muchas características más.

Sin embargo, unos años más tarde, el crecimiento de las transferencias definido por la Constitución se tornó insostenible en términos fiscales y con la crisis económica de fin de siglo surge la necesidad de reformar la carta política. Dos actos legislativos en 2001 y 2007 y dos leyes que los reglamentan, la 715 y la 1176, respectivamente, reemplazan la Ley 60 de 1993 y se convierten en el nuevo marco que define las reglas de juego de los recursos destinados para educación. El Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de ese mismo año crearon el Sistema General de Participaciones, unificando el Situado Fiscal y la participación de los entes territoriales en el IVA. Las normas determinaron la distribución entre sectores, fijando para la educación una participación del 58.5% del total.

El marco legislativo de la educación, desarrollado a lo largo de estos años, se ha centrado en tres temas centrales: cobertura, descentralización y calidad. La Tabla 23 es un resumen de las reformas, leyes y decretos que han afectado al sector, empezando con la reforma constitucional de 1957 hasta el segundo Plan Nacional Decenal de Educación (2006-2010). Es de resaltar que el Acto Legislativo 01 de 2001 no solo creó el Sistema General de Participaciones, sino que estableció una fórmula para el crecimiento de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales que garantizó su aumento en términos reales y las desligó temporalmente –en principio durante ocho años– del comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación. En el año 2007, poco tiempo antes de cumplirse los ochos años del primer acto legislativo, se propone hacer una nueva modificación de la Constitución y se expide el Acto Legislativo 04 de 2007[30]. Este nuevo acto ajustó la fórmula de crecimiento del SGP garantizando igualmente que las transferencias crezcan en términos reales –también con una vigencia de ochos años, hasta el 2016.

Seguidamente, la Ley 1176 le hace igualmente algunos ajustes a la distribución del SGP y hace importantes modificaciones en las funciones de todos los niveles de gobierno en la relación con el SGP. Entre los cambios más importantes del SGP, se decide que el 5.2% del SGP municipal se destine al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. En educación, el Acto Legislativo de 2007 decidió que entre 2008 y 2016 estos crecieran así: i) 2008-2009: inflación causada + 4% + 1,3%; ii) 2010: inflación causada + 3,5% + 1,6%; iii) 2011-2016: inflación causada + 3% + 1,8%; y iv) 2017 en adelante el crecimiento promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación en los últimos cuatro años.

[30] Ver, DNP (2008). Sistema General de Participaciones, situación actual y reformas constitucional y legal: Acto legislativo 04 de 2007 y Ley 1176 de 2007. Disponible en: http://www.edat.gov.co/recursos/sisgeneralpartic.pdf.

TABLA 23. EVOLUCIÓN DE MARCO LEGISLATIVO DEL SECTOR EDUCACIÓN

Cobertura	• Reforma Constitucional de 1957: Se ordena invertir no menos del 10% del presupuesto general de la Nación en Educación. • Ley 43 de 1973: Se nacionaliza la educación primaria y secundaria. • Constitución Política de 1991: La educación para niños entre 0 y 15 años de edad se establece como un derecho y un servicio público obligatorio.
Descentralización I	• Decreto 102 de 1976: Se otorga la administración del servicio educativo a Fondos Educativos Regionales (FER). • Ley 29 de 1988: Alcaldes con la responsabilidad de nombrar, trasladar y remover a maestros. • Decreto 77 de 1987: Se otorga a los municipios responsabilidad de adecuación física de planteles educativos. • Ley 52 de 1989 (Contrarreforma): Gobernadores responsables de nombrar, trasladar y remover a maestros. • Art. 356 y 357 de la Constitución de 1991: Recursos del Situado Fiscal se destinarán a financiar Educación Preescolar, Primaria y Media y Salud.
Descentralización II	• Ley 60 de 1993: Se asignan competencias a las ET sobre manejo y responsabilidad de los recursos asignados; se otorga responsabilidad conjunta a Deptos. y municipios de administrar recursos, invertir en infraestructura y vigilar y evaluar resultados de las I.E. • Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación (LGE): Se crean instituciones al interior de los colegios (PEI, GE). • Acto Legislativo 01 y Ley 715 de 2001: Se crea el SGP; se definen competencias de las ET. Además se certificaron automáticamente los municipios con más de 100 mil habitantes. • Decreto 4791 de 2008: Se otorga la administración y ejecución de los recursos del Fondo de Servicio Educativo a las autoridades del establecimiento educativo. • Decreto 2355 de 2009: Reglamenta contratación servicio público educativo de las ETC.
Calidad	• Ley 115 de 1994: Se formula cada 10 años un plan decenal de educación. • Primer Plan Decenal de Educación (1996-2006): Busca mejorar la calidad por medio de mejores calificaciones de docentes; mejor desarrollo curricular y pedagógico; mayores dotaciones; y ampliación de la jornada escolar. • Segundo Plan Decenal de Educación (2006-2016): Busca articular los distintos niveles de educación y el mejoramiento de la equidad del sistema. • Decreto 4807 de 2011: Se establecen condiciones para la aplicación de la gratuidad.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los Decretos 2355, 4791, 4807, e información de Santamaría *et al.* (2009).

C) ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

La financiación de la educación en Colombia es uno de los principales rubros del gasto público. La nómina de profesores supera los 300 mil y los alumnos atendidos los 8.6 millones[31]. El aumento del gasto en educación ha sido importante y ya se acerca a los 5 puntos del PIB si se incluye el SENA. Las transferencias también han crecido en términos reales y lo mismo sucede con el gasto ejecutado por el Ministerio de Educación Nacional –MEN– financiado con recursos del presupuesto nacional. Asimismo, las entidades territoriales han aumentado el gasto en educación financiado con recursos diferentes al SGP. Este aumento es importante pero, como veremos, se concentra en pocas entidades.

- ***Análisis descriptivo de la distribución de recursos del SGP en educación***

i. Antecedentes

De acuerdo con la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, los recursos del SGP se distribuyen entre las entidades territoriales para financiar los servicios que tiene a su cargo de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, propósito general y asignaciones especiales. Los recursos de las asignaciones especiales se orientan a la alimentación escolar; los resguardos indígenas; los municipios ribereños del Río Magdalena y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Adicionalmente, durante el período de transición del Acto Legislativo de 2007, el crecimiento del SGP aumentará en un porcentaje adicional (1.8%) por encima de la fórmula de la inflación más 3% y esos recursos se dedicarán al sector de educación. Así mismo, si el crecimiento de la economía supera el 4% anual se asignan recursos para la atención integral a la primera infancia. La distribución de los recursos se presenta a continuación.

El 58,5% del Sistema General de Participaciones se destina al sector educación. Con estos recursos se financia el servicio educativo a nivel departamental, distrital y municipal. En el modelo de descentralización colombiano, a cada nivel de gobierno se le asignan competencias y responsabilidades. Actualmente el SGP es la principal fuente de

[31] Disponible en: http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/matriculas

financiamiento de la educación en Colombia y los criterios y reglas de asignación buscan promover el incremento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad. En la distribución y administración de los recursos intervienen diferentes niveles de gobierno: Nación, Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC), Entidades Territoriales No Certificadas y las Instituciones Educativas.

La ley distingue entre entidades territoriales certificadas y no certificadas y las responsabilidades transferidas son diferentes entre ambos grupos. La certificación en educación implica para la entidad territorial un manejo relativamente autónomo de los recursos del sistema, la gestión de los recursos humanos del sector, y en general las actividades asociadas a la prestación del servicio. Las entidades certificadas son los departamentos, los distritos y los demás municipios que cumplan las condiciones para ser catalogados como certificados. Al respecto, la ley estableció que a partir de 2002 serían certificados automáticamente los municipios con más de 100.000 habitantes. Posteriormente, en el Decreto 2700 de 2004 se establecieron los criterios de certificación de Municipios menores de 100.000. Actualmente hay 63 municipios certificados[32], de estos, cinco son distritos (Bogotá, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura y Medellín). De igual forma, los 32 departamentos se encargan de gestionar la mayor parte de los recursos transferidos para educación de los 1.039 municipios no certificados.

La gran mayoría de los recursos se distribuyen entre las ETC, aunque algunos recursos del componente de equidad distribuidos por gratuidad se giran directamente a los establecimientos educativos y otros asignados por calidad se giran a todos los municipios. En las siguientes secciones se analiza con mayor detalle la asignación por población atendida, por calidad y por equidad.

Los tres niveles de gobierno y las instituciones educativas tienen asignadas funciones específicas de acuerdo con la Ley 715. La Tabla 24 muestra en forma resumida las principales funciones de los actores involucrados.

[32] Los municipios certificados reciben recursos para el pago de los costos de nómina y los gastos administrativos y de funcionamiento de las instituciones educativas.

TABLA 24. COMPETENCIAS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA DISTRIBUCIÓN SGP EN EDUCACIÓN

Actores	Competencias
Nación	- 5 ejes de política pública: i) atención integral a la primera infancia, ii) acceso al sistema educativo de la población más vulnerable, iii) formulación de estándares de calidad, iv) competitividad de la educación, y v) eficiencia del sector. -Con base en esos ejes se diseñan planes de desarrollo, se coordinan las acciones educativas del Estado y establecen los lineamientos generales para la prestación del servicio. El gobierno debe velar por el cumplimiento de las leyes y normas del sector, dictar normas sobre organización de criterios pedagógicos y técnicos, e impulsar y financiar programas de mejoras de la educación (DAF, 2013).
Departamentos	-Administrar los recursos del SGP de los municipios no certificados[33], administrar el personal de las entidades no certificadas y prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, apoyar a los municipios para que se certifiquen según las condiciones establecidas[34].
Distritos y Municipios Certificados	-Dirigir y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media; administrar y distribuir entre los establecimientos educativos los recursos del SGP; administrar y distribuir el personal docente; prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas; promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones; entre otros. -Facultad de usar recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado.
Municipios No certificados	-Administrar y distribuir los recursos del SGP asignados por el componente de calidad, trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, suministrar información al departamento y a la Nación según condiciones establecidas. -Facultad de usar recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado.
Instituciones Educativas	-Art. 9 de Ley 715 define a las instituciones educativas como: "(*...) conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media"*. Deberán contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados.

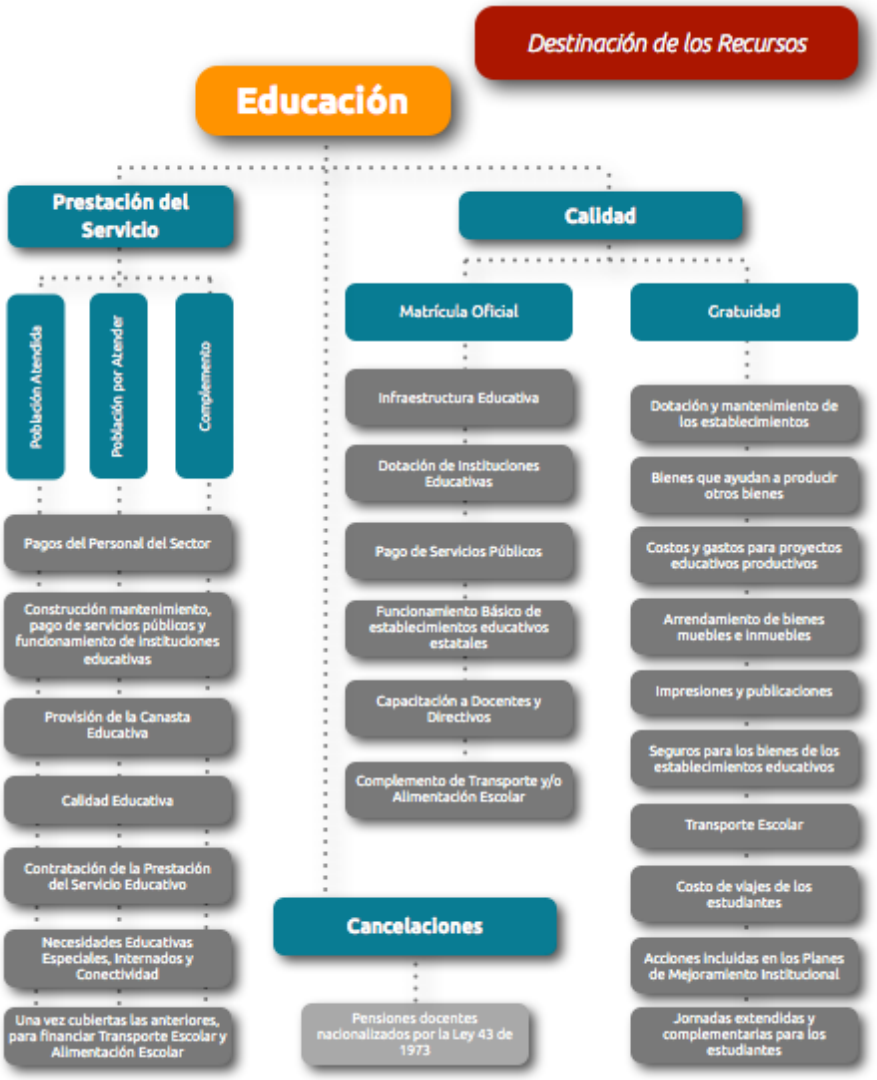
Fuente: Ley 715 de 2001.

Además de definir las competencias en materia de educación, la Ley 715 de 2001 establece que los recursos del SGP para educación se pueden destinar a determinados tipos de gastos agrupados en cinco categorías: i) prestación del servicio, ii) calidad matrícula oficial, iii)

[33] En particular, los recursos de población atendida que serán descritos en la cuarta sección del presente documento y representan la mayor parte del financiamiento del sector.
[34] Los requisitos para la certificación pueden encontrarse en los artículos 20 y 41 de la Ley 715 de 2001. Los requisitos para la certificación de municipios de menos de 100 mil habitantes se consagran en el decreto 2700 de 2004.

calidad-gratuidad, iv) cancelaciones y v) complemento. Los gastos habilitados en las categorías i), ii), iii) y iv) se muestran en el diagrama siguiente.

GRÁFICO 34. DISTRIBUCIÓN Y USOS POSIBLES DE LOS RECURSOS DEL SGP EDUCACIÓN DE ACUERDO CON LA LEY 715 DE 2001



Fuente: Tomado de Ministerio de Hacienda (2013).

La categoría, llamada *complemento* es la asignación por alumno atendido que se orienta a las entidades territoriales certificadas que no alcanzan a cubrir el costo del personal docente y administrativo que le ha sido autorizado con los recursos del sistema recibidos.

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, para la distribución por población atendida, se determina una asignación por alumno, de acuerdo con las tipologías que define el Gobierno atendiendo los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades), y las zonas urbana y rural.

Se entiende por tipología el conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, diferenciadas por zona rural y urbana. De acuerdo con la Ley, la población atendida es la población efectivamente matriculada en el año anterior. De esta manera, la asignación de recursos tiene en cuenta tipologías que permiten ponderar los costos diferenciales de atención de los niveles educativos de los estudiantes rurales y urbanos. Dichas tipologías son definidas por el Ministerio anualmente desde la vigencia de la Ley.

La metodología para la construcción de tipologías ha cambiado frecuentemente, casi anualmente. Una de las principales razones de los cambios introducidos ha sido la de reflejar de manera más adecuada el costo de la prestación del servicio entre entidades territoriales, y poder disminuir el llamado “complemento”.

Los cambios han llegado a tal punto que en la actualidad no existen tipologías en las que se incluyen varias ETC sino tipologías individuales, es decir no hay agrupación alguna. Las variables utilizadas en la construcción de tipologías también ha cambiado en el tiempo. En la Tabla 25 se presentan las variables tenidas en cuenta para las construcción de las tipologías y el número de tipologías obtenidas, en el tiempo.

TABLA 25. VARIABLES TENIDAS EN CUENTA EN LA CONSTRUCCIÓN DE TIPOLOGÍAS

Asignación por Población Atendida - Definición de las tipologías

VARIABLES	FACTORES	2006-07	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Componentes	Costo docente/alumno (rel. Alumno-docente, escalafón docente y costo administrativo)	X								
	Dsipersión poblacional	X								
	Ruralidad (Pob. rural/Pob. Total)	X								
	Peso relativo de matrícula de secundaria y media en el total de matrícula oficial, por nivel y zona	X								
	Costo de la prestación del servicio por zona y nivel educativo		X	X						
	6% Personal administrativo de la educación.		X							
	10% Personal administrativo y costos de la administración de la educación			X						
	20% Atención a NEE			X						
	Costo docente de aula per cápita				X					
	% Costo directivo docente y docente de apoyo				X					
	% Administrativos				X					
	% Canasta básica				X					
	% Adicional				X					
Condiciones socioeconómicas e institucionales de la ETC	Índice de Desarrollo (Municipal o Departamental)					X				
	Índice de Desempeño Fiscal					X	X	X	X	
	Ruralidad de las ETC					X	X	X	X	
	Índice de Pobreza Multidimensional						X	X	X	
Condiciones de atención y vulnerabilidad de la población	Alumnos por docente					X	X	X	X	
	Atención a población rural					X	X	X	X	
	Atención a población vulnerable (desplazados 1 y 2)					X				
	Atención a población desplazada, rural, indígena y afro						X		X	
	Atención a población víctima, pobreza extrema y a grupos étnicos							X		
	Atención a población de pobreza extrema y grupos étnicos								X	
Condiciones desarrollo educativo	Cobertura Neta Básica					X	X	X	X	
	Cobertura Neta Media					X	X	X	X	
	Sedes rurales con menos de 20 alumnos							X	X	
Condiciones de costo	Participación de los docentes en el total nacional								X	
	Docentes en escalafón al to								X	
	Docentes en Zonas de Difícil Acceso								X	
Funcionamiento	Ruralidad matrícula									X
	Proporción de la matrícula perteneciente a etnias									X
	Índice de pobreza multidimensional									X
	Proporción de la nómina docente perteneciente a escalafón alto									X
iciencia en el uso de	Desempeño (resultados de pruebas Saber 11, Saber 3, 5 y 9, tasa de deserción intra-anual, tasa de repitencia, tasa de supervivencia del grado 9° a 11°, brecha en la relación alumno docente)									X
	Mejoramiento (mejoramiento para pruebas Saber 11, Saber 3, 5 y 9; y la tasa de deserción intra-anual)									X
Ajuste de nómina y compensación	Recursos faltantes									X
# Grupos por tipología		**10**	**ETC**	**ETC**	**4**	**9**	**10**	**10**	**ETC**	**ETC**

Fuente: Conpes sociales 2006-2015

La distribución de los recursos sigue el siguiente proceso: en primer lugar, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estima el monto de los recursos del total del SGP. En segundo lugar, a partir de la información de los diferentes ministerios relacionados con el SGP, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hace la distribución de los recursos y expide un documento Conpes que incluye la metodología utilizada para la distribución[35]. Una vez publicado el Conpes, las entidades territoriales conocen el monto que recibirán y lo incluyen en sus presupuestos. Paralelamente a la programación y ejecución de los recursos, los organismos de control, ministerios y el DNP, instituciones con capacidad de vigilar y realizar monitoreo, hacen seguimiento del giro y la ejecución de estos. En este momento del proceso se pueden realizar ajustes de política y operación, o ajustes estructurales que inclusive necesiten una nueva legislación (Econometría Consultores, 2014). Estos ajustes sobre la marcha han permitido el pago efectivo de la nómina, y el fortalecimiento de la autonomía y gestión territorial de las instituciones educativas (CNCE, 2010). Aunque en la gestión ha sido importante, aún hay un gran camino por recorrer, como se argumenta más adelante en el presente documento.

[35] La Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 elimina el requisito de presentar al CONPES la distribución del SGP, estos documentos se llaman ahora "documentos de distribución del SGP".

ii. Metodología actual de asignación de los recursos del SGP educación

La Tabla 26 presenta la distribución del 58.5% del SGP asignado a educación, que para la vigencia 2015 fue de aproximadamente $17 billones. Los recursos se distribuyeron de la siguiente manera: prestación del servicio –población atendida– (87%), ii) calidad matrícula (4%), iii) gratuidad (3%), iv) complemento (4%) y v) cancelaciones de prestaciones sociales del magisterio (2%). En resumen, cerca del 91% se destinó al pago de nómina, esto es la suma de los recursos por población atendida y por complemento, y sólo el 7.5% se asignó para el mejoramiento de la calidad y para garantizar la gratuidad.

TABLA 26. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGP EN EDUCACIÓN EN 2015

Criterio	Receptor	Uso	Monto SGP	%	Sub criterios	$
Población atendida	ETC	Básicamente pago de nómina pero si hay excedentes puede tener otros usos	$14.980.311	87%	1. Población Atendida	$11.710.485
					2. Criterios Calidad	$2.485.821
					3. Ajustes de Nómina	$646.794
					4.Compensación	$137.212
Calidad	Municipio	Dotación pedagógica, mejoramiento de la gestión académica, infraestructura, servicios públicos	$689.953	4%	Criterios Calidad Matrícula	$689.953
Gratuidad	Establecimiento educativo	Transporte escolar, extensión de jornadas alimentación, transporte, tramite de título de bachiller, costos certificados y otra papelería	$589.693	3%	Criterios Calidad Gratuidad	$589.693
Complemento	ETC	Completar SGP (Población atendida), compra de cobertura, necesidades educativas especiales, gastos administrativos (10-15%), internados	$614.268	4%	1. Complemento Población Atendida.	$581.554
					2. Asignación para Jornada Única.	$31.711
					3. Asignación para Educación Media.	$1.003
Cancelaciones	ETC	Pago pensiones docentes nacionalizados	$282.337	2%	1. Población Atendida	$205.109
					2. Complemento	$77.228

Fuente: Conpes 180 de 2015.

Asignación por población atendida

La metodología de distribución de los recursos del SGP del sector educación sufrió cambios importantes para la vigencia 2015, especialmente en lo que respecta a los recursos

del componente de población atendida. El principal propósito fue el de tener en cuenta en la fórmula la inflexibilidad del costo de la nómina docente. Con este fin, se crearon tipologías individuales por ETC y se produjeron modificaciones a la fórmula de determinación del monto asignado, de manera a responder de forma eficiente a la estimación de una asignación más cercana al valor real de la prestación del servicio educativo (ver Documento Conpes 178 de 2015).

Cabe recordar que con anterioridad a este último cambio, la construcción de las tipologías se basaba en el establecimiento de dimensiones que permitían caracterizar las diferencias entre entidades en cuanto al costo en la prestación del servicio. Para cada una de estas dimensiones se construía un indicador que mejor reflejara la situación de cada ETC en dicha dimensión, a través de un método estadístico de componentes principales. En una etapa posterior, se utilizaba el método de agregación de Wald para encontrar las ETC más parecidas entre sí a partir de los indicadores construidos y a partir de ello conformar grupos de entidades. En cada grupo de ETC o tipología, los recursos recibidos por alumno eran iguales, y de acuerdo con el ordenamiento de las tipologías, se definía un coeficiente de ajuste frente al costo promedio.

De manera simplificada, el monto de recursos orientados a cada ETC se calculaba como el número de niños multiplicado por el costo promedio multiplicado por el factor de ajuste derivado de las tipologías para esa ETC. Esta forma de distribución buscó en los últimos años que estuvo vigente reflejar variables más estrechamente asociadas con los costos de prestación del servicio, a través de la introducción de una dimensión adicional en la construcción de las tipologías. Sin embargo, dado que su peso en la definición integral de la tipología sólo era parcial, se requirieron nuevos cambios iniciando 2015.

Como resultado de esta modificación, a partir de 2015, la metodología utilizada presenta 95 tipologías, una para cada ETC, construidas con base en criterios asociados al costo de la prestación del servicio y a las mejoras realizadas en la calidad educativa.

La metodología actual de distribución de los recursos del componente de población atendida tiene en cuenta tres subcomponentes: i) funcionamiento; ii) calidad y eficiencia en el uso de los recursos; iii) ajuste de nómina y compensación.

De acuerdo con el documento Conpes 178 de 2015, el componente de funcionamiento, reconoce los costos de prestación diferenciales que enfrentan las ETC. Los recursos se deben destinar al pago de la nómina docente y administrativa, atención de Necesidades Educativas Especiales (NEE) e Internados.

Para ello se estima un modelo predictivo de los costos de la nómina para cada ETC, tomando como base valores per cápita reportados en la vigencia anterior (2014) e incluyendo "*con un enfoque de cierre de brechas las siguientes variables adicionales que afectan el costo de la prestación del servicio educativo"* (Ver Conpes 178 de 2015): i) ruralidad de la matrícula medido como el porcentaje de matrícula atendida en sedes rurales, ii) proporción de la matrícula perteneciente a etnias, iii) índice de pobreza multidimensional (IPM 2005) y iv) proporción de la nómina docente perteneciente a escalafón alto (escalafón 10 en el Decreto 2277 de 1979 y escalafón 2B en el Decreto 1278 de 2002).[36]

La regresión estimada para proyectar el valor per cápita es:

$$Valor\ per\ cápita_i = c + \beta_1 atención\ rural_i + \beta_2 matrículas\ etnias_i + \beta_3 escalafón\ alto_i + \beta_4 IPM_i + \mu_i$$

donde $i = 1, \dots, 85$ *representa a cada ETC*

El valor total asignado a cada ETC se determina de acuerdo con la siguiente ecuación:

[36] En el caso de las entidades especiales (Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada), el Ministerio de Educación Nacional tomó como referencia únicamente el costo per cápita total de cada ETC en 2014; todos los costos reportados fueron ajustados asumiendo un crecimiento de 5% con respecto al año anterior (ver Conpes, 178 de 2015).

$$Valor\ total_i = Valor\ pc_{i,x,n} * \left(Mat.Oficial\ 0\ a\ 13 + a_{i,x,n} + 0.6Mat.desertores\ 0\ a\ 13 + a > 5meses_{i,x,n} + 0.2Met.NEE\ 0\ a\ 13 + a_{i,x,n} + 0.2Mat.Internados\ 0\ a\ 13 + a_{ix,n}\right) + Valor\ pc_i * (0.5Mat.adultos_i + 0.6Mat.desertores\ adultos > 5meses_i + 0.2Met.NEE\ adultos_i + 0.2Mat.Internados\ adultos_i) +$$

donde $i = 1, \dots, 85$ *representa a cada ETC*

Dentro del criterio de población atendida, una vez cumplido con el pago de la nómina, la otra parte de los recursos distribuidos por población atendida se puede utilizar para mejoras de la calidad. Para estimar la distribución de los recursos de calidad de la población atendida, que llegan únicamente a las ETC, se usan seis variables que miden el desempeño agregado de las ETC y tres que cuantifican su mejoramiento[37]. Las ponderaciones que se usan para definir el monto asignado a cada ETC son expuestas en la Tabla 27.

Es importante mencionar que los recursos para mejoramiento de la calidad distribuidos por población atendida difieren de los distribuidos por el criterio de calidad (ver más adelante). Aunque *"(…) se buscó que las variables empleadas para la asignación de calidad coincidieran con las empleadas en el componente de Calidad de Población Atendida para crear incentivos coincidentes en todos los niveles responsables de la prestación del servicio educativo*" (DNP, Documento Conpes Social 178:2015), los recursos de criterio de calidad llegan a todos los distritos y municipios, certificados y no certificados, y se destinan exclusivamente al financiamiento de actividades encaminadas al mejoramiento de la calidad de la educación, como por ejemplo, infraestructura educativa, capacitaciones a docentes y directivos, complemento de transporte y alimentación escolar, entre otras.

Por último, el componente de ajuste de nómina y compensación asigna un monto de recursos adicional a las ETC que con las asignaciones realizadas por los dos criterios anteriores no alcanzan a acumular un valor suficiente para cubrir el valor total de la planta

[37] Las variables que miden el desempeño son: Saber 11 2014, Saber 3, 5 y 9 de 2013, tasa deserción intra-anual 2013 – 2012, tasa de repitencia, supervivencia de 9 a 11 2013 y brecha de la relación alumno docente 2014. Las variables con las que se mide el mejoramiento son: Saber 11 2014-2013, Saber 3, 5 y 9 2013-2012 y tasa de deserción intra-anual 2013-2012.

docente. En cuanto a la compensación, los recursos se distribuyen teniendo en cuenta que después de realizar el ajuste por nomina, algunas ETC recibirán una asignación inferior a la del año anterior por concepto de población atendida, por tal razón se asigna un valor adicional por una única vez, con el fin de disminuir el efecto del ajuste de la fórmula en los presupuestos territoriales (ver documento Conpes 178). La Tabla 27 muestra un resumen de los criterios utilizados para distribuir los recursos por población atendida.

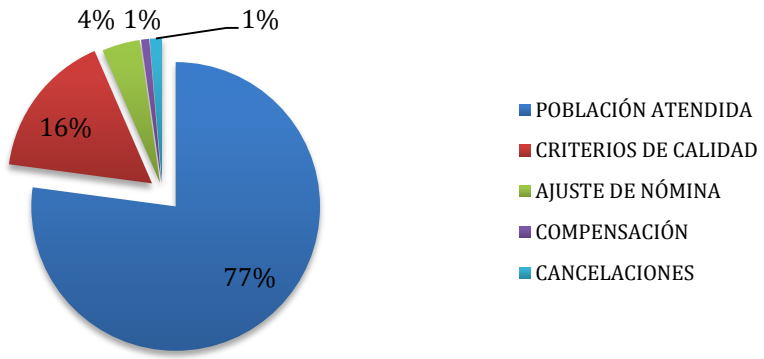
TABLA 27. CRITERIOS UTILIZADOS PARA DISTRIBUIR LOS RECURSOS DEL SGP POBLACIÓN ATENDIDA 2015

Criterio	Estimación
Funcionamiento nómina y administrativos	9 entidades especiales – Asignación per cápita de 2014 más 5% 85 – Por regresión que estima el valor per cápita según: 1. Ruralidad de la matricula; 2. Matrícula de etnias; 3. Índice de pobreza multidimensional; 4. % nómina docente escalafón alto (>10 o >2B) Se ajustaron los valores per cápita predichos a 1 y 1.5 desviación estándar por arriba y por abajo. También se ajustó por nivel educativo y zona atención. La matrícula reconocida tiene exclusiones: modelos flexibles, régimen especial, Ecopetrol, Colegio Boyacá, ciclos o y 1 adultos, pre jardín, jardín, menores 4 años. 50% valor promedio matrícula adultos ciclos 2 y 6. Desertores, más de 5 meses, 60% de la asignación. Necesidades educativas especiales e internados 20%
Calidad y Eficiencia	Destino recursos: calidad educación: infraestructura, becas, alimentación y transporte escolar, entre otros o, para pago nomina docente, necesidades educativas, internados. Distribución: 6 criterios desempeño y 3 mejoramiento 20% Saber 11 2014 10% Saber 3,5 y 9 2013 5% Tasa deserción intraanual 2013 - 2012 5% Tasa de repitencia 10% Supervivencia de 9 a 11 2013 20% Brecha relación alumno docente 2014 15% Saber 11 2014 – 2013 10% Saber 3, 5 y 9 2013 -2012 5% Tasa de deserción intraanual 2013 - 2012
Ajuste de nómina y compensación	Ajuste de nómina. $647 mil millones para 35 ETC que con los dos criterios anteriores no alcanzaron pagar nómina docente y administrativa Compensación: asignación adicional por una única vez para ETC que después del ajuste reciben menos por población atendida en 2014.

Fuente: Conpes 180 de 2015.

Una vez explicados los criterios de asignación por población atendida, se realiza una descripción de sus hechos estilizados y se caracteriza la distribución realizada a las entidades territoriales. Los recursos asignados por población atendida sumaron alrededor de $15,1 billones de pesos en 2015; de ese monto, el 77% se asignó por el sub-criterio de población atendida. El 23% restante se asignó así: 16% a criterios de calidad, 5% por ajustes de nómina y compensación y 1% para cancelaciones.

GRÁFICO 35. DISTRIBUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN POR POBLACIÓN ATENDIDA



Fuente: Elaboración propia con base en CONPES 180 de 2015.

Ahora bien, dado que la asignación tiene en cuenta los alumnos matriculados dependiendo la zona, rural o urbana, y el nivel educativo, es importante hacer una caracterización de este componente. Se encuentra que en el sector urbano hay cerca 5’326.516 estudiantes, mientras que en el sector rural hay 1’997.518; esta es la matricula oficial del MEN[38]. La mayor proporción de alumnos se encuentra en primaria seguida de secundaria, además, más de la mitad de los estudiantes matriculados en zonas rurales del país se encuentran cursando primaria (ver Gráfico 37). En general los alumnos matriculados en zonas rurales son más costosos por la alta dispersión y esto explica que se incluya una variable de ruralidad dentro de la regresión.

[38] La matrícula oficial excluye alumnos en internados, NEE y adultos.

GRÁFICO 36. MATRÍCULA URBANA

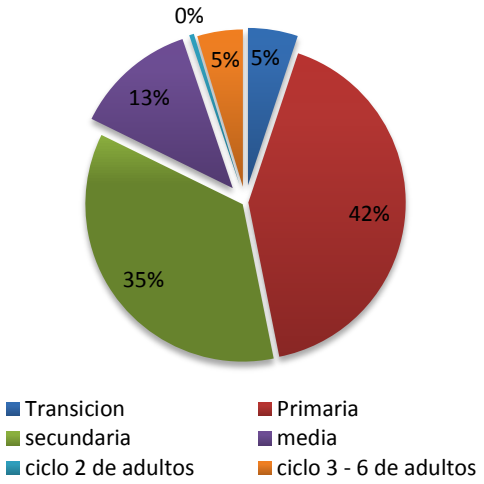
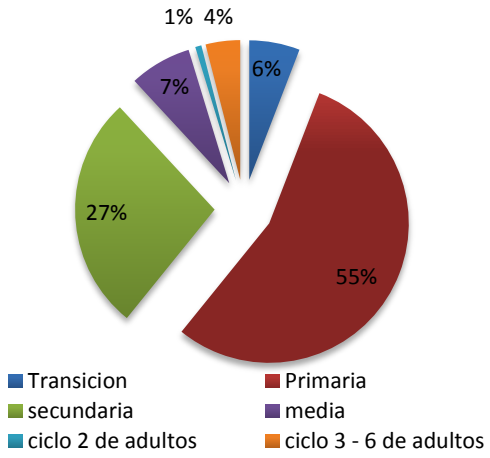


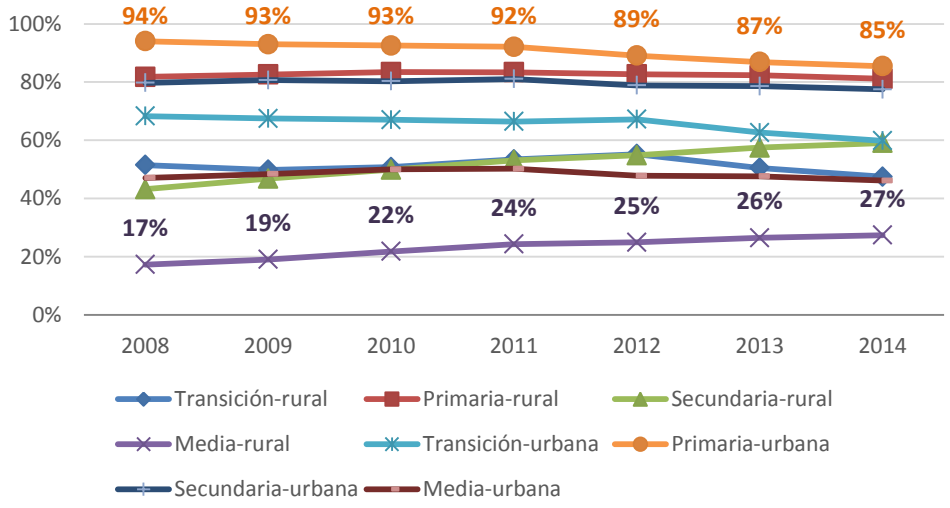
GRÁFICO 37. MATRÍCULA RURAL



Nota: Ciclo 1 es alfabetización; Ciclo 2 resto de primaria; Ciclos 3 al 6 secundaria.
Fuente: Elaboración propia con base en Planeación Ministerio de Educación.

El Gráfico 38 da una breve visión de la evolución de la cobertura en educación. Una primera conclusión que se encuentra es que el componente de cobertura en las zonas rurales aún es tema de preocupación. Si bien hay avances en primaria en ambos sectores, en la educación media rural la tasa de cobertura neta es en promedio solo del 23%.

GRÁFICO 38. TASA DE COBERTURA NETA POR SECTOR Y NIVEL EDUCATIVO



Fuente: Elaboración propia con cifras del MEN.

Otro factor importante y que igualmente es tenido en cuenta en la distribución como criterio de calidad, son los alumnos desertores. En las zonas urbanas la deserción fue de 60.978 alumnos en 2014, 6 veces más alta que en zonas rurales (9.081). La mayor cantidad de desertores en zona urbana estaban en secundaria mientras que en zonas rurales fueron los de primaria, con un total 3.414 desertores. Sin embargo, al analizar estas cifras como proporción del número de alumnos matriculados, se encuentra que la deserción se concentra principalmente en la educación secundaria en ambos escenarios.

GRÁFICO 39. DESERCIÓN EN ZONA URBANA

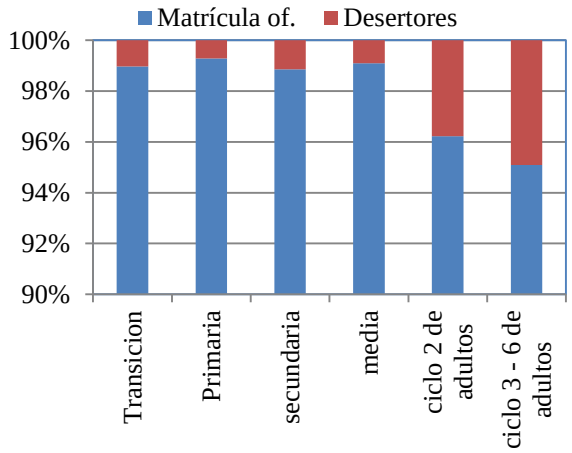
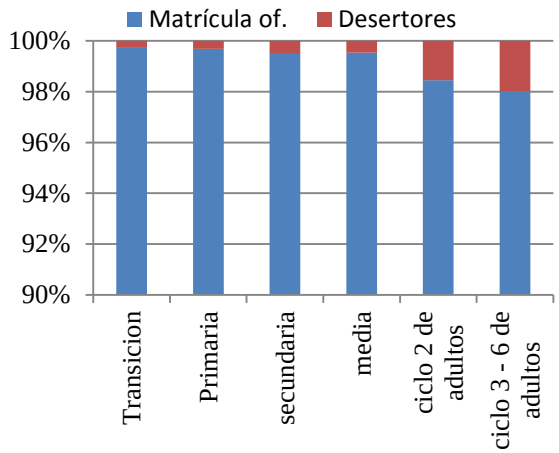


GRÁFICO 40. DESERCIÓN EN ZONA RURAL



Nota: Ciclo 1 es alfabetización; Ciclo 2 resto de primaria; Ciclos 3 al 6 secundaria.
Fuente: Elaboración propia con base en Planeación Ministerio de Educación.

A su vez, a pesar que los recursos distribuidos por la población atendida se asignan principalmente para el pago de nómina, no se tiene en cuenta un factor determinante como es la planta docente. Para analizar las diferencias de la asignación de los recursos entre ETC, se hizo un análisis de los recursos asignados por ETC por profesor y estudiante para el año 2015. A su vez, la agrupación de quintiles se hizo por número de alumnos por profesor (ver Anexo 1). En las ETC departamentales la proporción de alumnos por profesor está entre 12 y 24, en tanto que la de los municipios y distritos certificados está entre 22 y 47. Como vemos, las diferencias entre los dos grupos son notables. Asimismo, se encontró que la asignación de los recursos por profesor tiene pocas diferencias entre los quintiles, en tanto que al ver la asignación de recursos por estudiante, claramente se ve como se asignan más recursos en donde hay menos alumnos por profesor.

De otra parte, se hicieron dos ejercicios de asignación de la totalidad de los recursos de población atendida del SGP por: i) población atendida y ii) por calidad (ver Anexo 1). Los resultados de ambos ejercicios nos muestran que recibirían más recursos las ETC de los quintiles que tienen más alumnos por profesor. En particular, al utilizar el criterio de calidad, el quintil 3 de la agrupación por departamentos tiene un aumento notable de los recursos que recibiría, en detrimento de los recursos asignados a los quintiles 1 y 2. Por el contrario, en el análisis de las ETC municipales no se encontraron grandes diferencias con la distribución actual. Solamente el quintil 5 aumentaría de manera importante los recursos asignados por el criterio de calidad.

En síntesis, la mayor parte de la población atendida se encuentra en primaria, tanto a nivel rural como urbano. Si bien la cobertura mantiene elevados niveles en las zonas urbanas, a nivel rural se encuentran tasas de participación bajas, en particular en el nivel medio rural. Al analizar el número de desertores como porcentaje del total de matriculados, se evidencia que la mayor magnitud se da en secundaria.

Asignación por población por atender

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, a las ETC se le podrá distribuir una suma residual de recursos para financiar la prestación del servicio de los niños que no estén atendidos. Dicho monto debería calcularse como el porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales, multiplicado por la asignación de niño por atender que se determine, dándoles prioridad a las entidades territoriales con menor cobertura o donde sea menor la oferta oficial, en condiciones de eficiencia.

En 2015 no se distribuyeron recursos por población por atender. En años anteriores estos recursos se orientaron a cubrir el costo del aumento de la matrícula entre un año y otro en las ETC. Para la distribución de los recursos de población por atender se utilizaba la misma metodología que en el caso de la distribución de recursos por población atendida. Es decir, el monto de recursos se obtenía de multiplicar el coeficiente de ajuste por tipología, el costo

unitario promedio y el número de alumnos adicionales atendidos (en lugar del número total de niños atendidos utilizado para definir el monto de recursos por población atendida).

Asignación calidad de la matrícula[39]

Los recursos del componente de calidad de la matrícula se distribuyen entre los municipios certificados y no certificados. La metodología empleada en 2014 para la distribución de los recursos incluía variables relacionadas con el nivel de desempeño y mejoramiento de los establecimientos educativos correspondientes a cada municipio y también variables relacionadas con las condiciones socioeconómicas de la entidad territorial. En 2015, esta metodología se modificó para aumentar el peso del desempeño y el mejoramiento de manera que la variabilidad de las asignaciones para las entidades dependiera menos de las diferencias socioeconómicas de los municipios.

Adicionalmente, como se mencionó atrás, se buscó que las variables empleadas para esta asignación de calidad-matrícula coincidieran con las empleadas en el componente de calidad-población atendida, explicada atrás. Ello con el propósito de generar incentivos consistentes en todos los niveles responsables de la prestación del servicio educativo.

En la distribución de los recursos se utiliza un indicador de equidad que está relacionado con el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), un indicador de atención y el indicador de desempeño y mejoramiento de los resultados de la calidad de la educación, utilizado en la asignación de calidad distribuido por población atendida. El indicador de atención está compuesto por dos variables, una que tiene en cuenta el número de sedes y otra el porcentaje de matrícula rural. El indicador de desempeño está compuesto por seis variables de nivel de desempeño (resultados Pruebas Saber 11, 3, 5 y 9, tasa de deserción intraanual, tasa de repitencia, tasa de supervivencia de 9° a 11° y brecha en la relación alumno docente) y tres variables de mejoramiento (resultados Pruebas Saber 11, 3, 5 y 9 y tasa de deserción intraanual) (Ver Conpes 178 de 2015). Estos tres indicadores se combinan en un índice descrito por la siguiente expresión[40]:

[39] Ver Anexos técnicos de los Conpes sociales 178 y 180 de 2015 que ahora se llaman documentos de distribución de los recursos del SGP y son diseñados por el DNP y los ministerios respectivos.
[40] Para más detalles ver el Anexo técnico del Conpes social 180 de 2015.

$$Indicador\ de\ calidad_i = \frac{Indicador\ NBI_i * Indicador\ atención_i * Indicador\ desempeño_i}{10.000}$$

De esta forma, la asignación per-cápita para cada municipio, es decir por calidad matrícula, se obtiene de multiplicar este indicador por la matricula certificada el año anterior[41].

Los recursos se pueden utilizar para mejorar la dotación pedagógica, la infraestructura, la gestión académica y para el pago de servicios públicos, entre otros rubros de gasto.

Asignación gratuidad

El cuarto componente es el de gratuidad. El objetivo de los recursos de gratuidad es apoyar la política de gratuidad educativa, la cual consiste en proveer los recursos necesarios para poder eximir del pago de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes de las instituciones educativas estatales, para garantizar su acceso y permanencia.

Los recursos asignados por este concepto se giran directamente a los Fondos de Servicio Educativo de los establecimientos educativos. El uso de estos recursos se pueden utilizar para dotación pedagógica, mejoramiento de gestión académica, infraestructura educativa, entre otras más. Estos recursos no se pueden utilizar para gastos de personal o pago de servicios públicos.

En 2015, también se introdujo una nueva metodología para la asignación de recursos de gratuidad que básicamente estima un valor a reconocer por cada estudiante de acuerdo al nivel de ruralidad y el nivel de desempeño de cada establecimiento educativo en aspectos

[41] Para su cálculo definitivo se realizaron una serie de ajustes. Primero, se calculó el crecimiento porcentual de la asignación per-cápita del año 2014, y se ajustó de manera que el nuevo valor per-cápita no variara por encima o por debajo del 15%. Seguidamente, se hizo una comparación con la distribución de las doce doceavas de la vigencia 2007, de manera que se garantice a todos los municipios una asignación por lo menos igual a la de ese año. En caso de lo contrario, se compensa al municipio con el valor faltante. Asimismo, hubo una asignación adicional para los municipios cuyo valor per cápita después de los ajustes fuera menor que el valor per cápita de 2014. La asignación es igual a la diferencia entre el valor distribuido después de ajustes y el incremento en el valor de calidad de 3.66%. A su vez, la distribución por calidad matrícula es igual al valor ajustado más la asignación adicional para los municipios que disminuyeron su asignación con relación al 2014.

relacionados con la calidad educativa. Igualmente, con el fin de crear incentivos consistentes, se incluyeron variables coincidentes con las empleadas en el componente de calidad de población atendida y calidad matricula explicadas antes.

Los recursos de gratuidad se distribuyen de acuerdo con un indicador relacionado directamente con el porcentaje de matrícula rural atendida y un indicador de desempeño compuesto por siete variables de nivel de desempeño (Saber 11, Saber 3, 5 y 9, tasa de deserción inter anual, tasa de repitencia, tasa de supervivencia de 9° a 11°, brecha en la relación alumno docente y porcentaje de matrícula media sobre el total de la matrícula) y tres variables de mejoramiento (Saber 11, Saber 3, 5 y 9 y tasa de deserción interanual).

Para el 2015 se distribuyeron $589.693 millones entre los establecimientos a partir de la siguiente ecuación:

$$Asignación\ gratuidad_i = Matrícula\ Certificada\ 2015_i * (Indicador\ ruralidad_i * Indicador\ desempeño_i)/100$$

Al igual que con el componente de calidad, los criterios de asignación por gratuidad se sometieron a algunos ajustes: el valor per cápita se ajustó con respecto a la asignación inicial del año 2014 de manera que entre 2014-2015 no variara por encima o por debajo del 10%; la diferencia de este ajuste se redistribuyó.

- ***Análisis de la asignación y distribución del SGP a educación – servicio de la educación***

A continuación se analizan algunos aciertos y desaciertos de la distribución actual que fueron identificados en la elaboración de este trabajo. Se tendrán igualmente en cuenta las conclusiones de otros trabajos recientes. Ahora bien, con el SGP la educación avanzó en el incremento de la cobertura –estando hoy en día cerca de la universalización en algunas regiones del país– y en el pago oportuno de los gastos recurrentes: nómina y funcionamiento. Al mismo tiempo, la asignación por calidad y gratuidad favorecieron la descentralización, toda vez que algunos recursos llegaron directamente a las instituciones

educativas; sin embargo, los recursos asignados por estos criterios de calidad y gratuidad aún son bajos y la experiencia muestra que la necesidad de financiar la nómina en todas las ETC se convierte en el objetivo central de la distribución de estos recursos. Asimismo, el modelo de distribución de los recursos ha demostrado ser lo suficientemente flexible para hacer ajustes en la distribución de los recursos y lograr así una mejor asignación, resaltando la discrecionalidad que tiene el MEN. No obstante, los cambios han sido tan frecuentes que hacen poco predecibles los recursos a recibir por parte de las entidades territotriales.

La manera como se distribuyen los recursos del SGP obligó a la creación de tipologías que contemplan las necesidades particulares y las diferencias estructurales de cada entidad territorial. Por ejemplo, se le dio un mayor peso a la ruralidad, a la dispersión de las instituciones educativas, minorías étnicas, poblaciones vulnerables y necesidades educativas especiales. A su vez, la actual distribución hizo que algunos recursos se destinaran para financiar la política de gratuidad en el sistema educativo público. Lo anterior significa un avance en la descentralización en el uso de los recursos, toda vez que los rectores trabajan con las secretarías de educación en el manejo de parte de los recursos de educación. Igualmente, mejoró la interacción entre las secretarias de educación y el MEN a través de asesorías, capacitaciones financieras y seguimiento a los recursos. Para Econometría Consultores (2014) hay más claridad en la utilización de los recursos asignados y una mejora en el flujo de los recursos. Del mismo modo, se ha mejorado en la calidad de la información reportada a los sistemas de seguimiento y control como el Formulario Único Territorial –FUT–, esto significa que hay avances notables en la confiabilidad de los sistemas de información (SIMAT y Humana).

A pesar de los logros alcanzados en los últimos años en la asignación de los recursos del SGP a educación, varios trabajos encuentran que hay problemas en la asignación y distribución de los recursos del SGP para educación. Lo primero que se encuentra es que la distribución del SGP a educación tiene fuertes ataduras en la Ley 715. Esta ley establece que los recursos se deben distribuir de manera prioritaria con base en población atendida, es decir, se tiene en cuenta los niveles educativos, la ruralidad y número de matriculados,

entre otros, pero no menciona de manera alguna el costo de la nómina[42], dejando entonces una participación muy baja para calidad. Por esto, las variables utilizadas como NBI, densidad poblacional o matrícula, asignan los recursos que finalmente van a financiar el costo de la nómina. Así, cerca del 90% de los recursos se destinan a financiar salarios y prestaciones sociales de docentes, directivos docentes y administrativos, bajo criterios que no tienen en cuenta los costos efectivos para cada ETC de la prestación del servicio educativo.[43]

El Anexo 2 nos muestra los excesos y faltantes de recursos para pagar la nómina del personal en las ETC en el año 2015. Vemos como hay ETC ganadoras y perdedoras, puesto que se asignan recursos adicionales a las ETC que tienen faltantes, pero no se le disminuyen a las que tienen excedentes –la mayoría de las ETC tienen excedentes. Asimismo, este problema se ha evidenciado en años anteriores. Por ejemplo, de acuerdo con la DAF, al cierre de la vigencia del 2013 hubo 78 entidades con excesos de recursos, 7 entidades presentaron déficit y el resto no reportaron ni déficit ni superávit (DAF, 2014).

De otra parte, los criterios de asignación han cambiado con el transcurso de los años, lo cual no necesariamente es bueno o malo. Por un lado, es bueno ya que el MEN está en capacidad de modificar la fórmula para atender las necesidades de las entidades y así generar impactos focalizados sin recurrir a una reforma legal o constitucional. Para ilustrar, la asignación del 2009 consideraba sólo 3 factores, mientras que para el 2014 ese número ascendió a 12[44]. Por otro lado, es malo en la medida que cambia la fórmula de distribución y el número de criterios ha aumentado, lo cual implica una mayor complejidad. A modo de ejemplo, la asignación que se realizaba en el año 2011 partía de agrupar las entidades territoriales certificadas según sus condiciones socioeconómicas, de atención y vulnerabilidad, y de desarrollo educativo (Barrera, 2014). En contraste, la asignación realizada para la vigencia 2015 calcula 95 tipologías, es decir, una caracterización diferente

[42] Sólo hasta el año 2014 se empezaron a incluir condiciones de costo, a saber: proporción de maestros pertenecientes a escalafón alto, docentes en zonas de difícil acceso y participación de los docentes en el total nacional (DAF, 2014).
[43] En la cuarta sección de este capítulo se hace un ejercicio de estimación del costo de la nómina docente.
[44] Ver DAF (2014). *Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el sector educación y ajustes propuestos*. Anexo 2.

para cada ETC según el nivel educativo, la zona y la modalidad, así como algunas variables relacionadas al costo de la nómina.

A su vez, en la asignación de calidad también hubo cambios. Antes, los recursos se distribuían de acuerdo a la matrícula atendida por el índice de NBI, sin embargo esto agudizó las brechas sectoriales de acuerdo con Barrera (2014). Así, con el fin de tener una distribución más equitativa, se crearon 4 nuevos criterios que son: número de matrícula oficial, número de sedes, componente de desempeño y componente de mejoramiento. A pesar de lo anterior, el impacto no ha sido el deseado en términos de calidad de la educación pues los recursos en su mayoría se destinan al pago de nómina.

Igualmente, la asignación de los recursos destinados a gastos administrativos presenta también algunos inconvenientes. La Nación establece unos límites de gastos administrativos específicos a cada entidad, pero la misma Nación garantiza el pago de la totalidad de la nómina independiente que el umbral sea superado. Según la DAF (2014), buena parte de las ETC incumplen con el límite establecido, sin embargo, los recursos le llegan para financiar este gasto. Esto significa que la fijación de un límite no genera un mejor comportamiento de las ETC. Para la DAF, en general, la ausencia de criterios claros para la distribución de los recursos genera desgaste tanto para el Gobierno Nacional, como para las entidades territoriales.

Aparte de problemas en la asignación, también hay deficiencias en la ejecución y administración de las transferencias del SGP. Por un lado, la DAF encontró baja ejecución de los recursos debido a la incertidumbre sobre el monto que se va a asignar, esto acarrea demoras en los compromisos de los recursos o en los procesos de contratación. Además, la asignación inicial se realiza cerca al inicio del calendario académico por lo que el tiempo de ejecución es muy corto. Por otro lado, hay deficiencias en la administración de la planta de personal. Se encuentra que no se usa el total de la planta docente y en cambio se adelantan contrataciones de profesores temporales que son muy importantes en algunos ETC. Esto significa que no se hacen los concursos a tiempo. Trabajar con profesores temporales no es lo mejor en términos de calidad, puesto que son profesores con alta rotación y que están

menos comprometidos que los que son de nómina. El manejo discrecional de estas nóminas de profesores temporales por parte de las ETC no es lo más recomendable. Es necesario agilizar y aumentar los concursos para llenar las vacantes de profesores. Los problemas asociados a la contratación del servicio se analizan más adelante.

También se encuentran críticas a la gestión de los recursos asignados por el criterio de gratuidad. De acuerdo con la DAF, se presentan debilidades en la administración y ejecución de los recursos por parte de los rectores y del consejo directivo, ya que estos no están debidamente capacitados. Estos recursos como sabemos llegan directamente a las instituciones educativas. En el mismo informe también se menciona que, dado que hay varias asignaciones de recursos que financian la calidad educativa y que además llegan a diferentes actores del sector –colegios, municipios y ETC–, es muy difícil lograr una coordinación de las inversiones que se adelantan. Esto aumenta la posibilidad de incurrir en un mismo gasto varias veces.

Por último, Bonet *et al.* (2014) afirman que los departamentos son los encargados de administrar los recursos de los municipios no certificados, lo cual genera mayores responsabilidades y una mayor carga administrativa. Hay que tener en cuenta que no sólo se administran los recursos del sector educación, sino también de salud y APSB.

Consideramos que el modelo actual de distribución de los recursos del SGP es complejo y poco transparente para las entidades territoriales. Hay muchos pasos, algunos de gran complejidad, para estimar el monto de los recursos a transferir. Algunos pasos de estos estiman los recursos a transferir para calidad, pero finalmente para un gran número de ETC estos recursos se destinan para el financiamiento de la nómina de profesores. Esto significa en últimas que se utilizan criterios como los resultados de las pruebas Saber para financiar las nóminas, lo cual claramente no tiene una mayor relación con el costo de las nóminas de las ETC.

El informe de la DAF propone modificar los criterios actuales y propone que el costo de la nómina debe ser el más importante de todos. En otras palabras, se propone sincerar las

cuentas estimando el valor de las nóminas, para así conocer de cuantos recursos se dispone para incentivar la calidad y la mejora del servicio. A su vez, se propone modificar los componentes y reducirlos a cuatro: (i) personal, (ii) misional, (iii) incentivos por mejoramiento de la calidad y (iv) funcionamiento de establecimientos educativos; además de usar solamente dos criterios de distribución: costo de nómina y asignación por alumno atendido en los demás componentes. El siguiente cuadro resume la propuesta de la DAF:

TABLA 28. ASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL SGP - EDUCACIÓN

Nombre de la asignación	**Criterio de asignación**	**Gastos financiables**	**Administración de recursos**	**Seguimiento ejecución de recursos**
Personal	Costo total de la nómina del personal	Nómina de docentes, directivos docentes y administrativos, pagos a terceros asociados a la nómina, pensión de docentes nacionalizados.	Nación, MHCP, MEN	Nación
Misional	Asignación por alumno atendido	Contratación del servicio, estrategias de permanencia, garantía derechos poblaciones vulnerables, adecuación y mantenimiento de infraestructura y dotación, gastos funcionamiento de secretaría, planes mejoramiento calidad	Departamentos, Distritos, Municipios certificados	Nación
Incentivo	Asignación por alumno, por aumento intra anual de resultados pruebas SABER	Proyectos pedagógicos incluidos en Planes de Mejoramiento Institucional	Instituciones Educativas	Distritos y municipios
Funcionamiento Establecimientos Educativos	Asignación por alumno atendido	Funcionamiento de establecimientos educativos	Instituciones Educativas	Distritos y municipios

Fuente: DAF (2014).

- ***Una evaluación de la asignación del SGP para mejorar la calidad de la educación usando como marco de análisis el presupuesto y la gestión pública orientada a resultados***

En esta sección se hace una evaluación "*express*"[45] de las asignaciones dirigidas a la calidad del SGP, usando como marco de análisis el presupuesto y la gestión pública orientada a resultados que tuvo en cuenta los siguientes documentos: i) la evaluación de operaciones al SGP realizada por el Gobierno Nacional (Econometría Consultores, 2014), ii) el documento de diagnóstico al sistema de transferencias al sector educación del Ministerio de Hacienda (Dirección de Apoyo Fiscal, 2014) y iii) un ejercicio estadístico elaborado por los autores (ver Anexos 3 y 4). Con estos elementos, se identificaron los principales problemas de esta asignación presupuestal para proponer alternativas de solución de corto, medio y largo plazo en la última parte de este trabajo.

El marco teórico de la gestión y presupuesto público orientado a resultados se utiliza la cadena de valor[46] de una política pública para realizar mediciones sobre su desempeño en términos de eficacia, efectividad, eficiencia y costo efectividad (ver Gráfico 59 del Anexo 3). La eficacia se logra cuando los bienes y servicios de la intervención cumplen apropiadamente las metas y objetivos trazados al momento de la planeación, mientras que la efectividad es el grado en el que los resultados deseados se alcanzan a través de los bienes y servicios suministrados a los ciudadanos o beneficiarios del programa, proyecto o política. Por otro lado, para medir la costo-efectividad se cuantifica el costo promedio

[45] Este tipo de evaluaciones utilizan la revisión de la literatura, los documentos de política, las evaluaciones de procesos, productos, resultado e impacto realizadas y los datos agregados de la política. Estos insumos identifican la cadena de valor de la política que se describe en el Anexo 3. Sobre este sector y esta asignación presupuestal el Gobierno Nacional ha realizado evaluaciones a profundidad tales como la evaluación institucional y de resultados a los modelos flexibles de educación y los CERES, la evaluación de operaciones y resultados del PAE y las dos evaluaciones al SGP (una institucional y otra de operaciones). También existen evaluaciones de impacto a varios programas realizadas por universidades y centros de investigación.

[46] Que está conformada por insumos, actividades o procesos, producto, resultados e impactos. Los **insumos** son los factores productivos, bienes y/o servicios con los que se cuenta para realizar la intervención pública. Éstos pueden ser de tipo: financiero, humano, jurídico, de capital, etc. Las **actividades** hacen referencia al conjunto de procesos bajo el control del responsable de la intervención pública, que transforma insumos en productos. Los **productos** son bienes y servicios generados por la intervención pública, que se obtienen mediante los procesos de transformación de los insumos. Los **resultados** son los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Estos efectos deben estar relacionados con la intervención pública. Por último, los **impactos** son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado

requerido para alcanzar cada uno de los resultados propuestos, mientras que para tener mediciones apropiadas de productividad y eficiencia tanto de las políticas como del gasto público que las financian, es necesario cuantificar los insumos y los productos, bienes y servicios, tanto en unidades físicas como monetarias a la luz de un referente. Para esta evaluación "*express*" averiguaremos la eficacia y la efectividad de las tres "bolsas" del SGP dado que las otras medidas de desempeño requieren una investigación a profundidad, con información detallada, que está por fuera del alcance de este trabajo.

¿Cuáles son los objetivos, insumos, procesos, productos y resultados de las asignaciones para la calidad del SGP? La Ley 715 de 2001 informa que el *objetivo* de la asignación a educación es prestar el servicio con calidad y cobertura universal, sin embargo, tanto los planes de desarrollo recientes como los planes decenales son más específicos ya que "indican que esta política ha utilizado como estrategia fundamental la consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación basado en la definición y aplicación de unos estándares y en un sistema nacional de evaluación; el fomento de competencias; en el desarrollo profesional de los docentes y directivos docentes" (DAF 2014), en donde los resultados de los estudiantes dependen de unos maestros bien formados, que se evalúan periódicamente y de unos colegios con una infraestructura y un ambiente adecuado.

Los *insumos* son el marco legal del SGP, los decretos y documentos de política, la asignación anual, la infraestructura y el capital humano requerido tanto para la prestación del servicio como para diseñar, ejecutar y evaluar la política pública. Los *procesos* hacen referencia a las actividades de planeación, ejecución y evaluación tanto de las asignaciones del SGP como de la prestación del servicio para lo cual se requieren, entre otros, procesos de contratación usando las diferente modalidades reglamentadas por la Ley. Los *productos* o bienes y servicios que provee la educación están dados por las tasas de cobertura educativa, la matrícula y los bienes y servicios que garantizan la permanencia de los estudiantes, tales como la alimentación escolar, el transporte y la gratuidad del acceso.

Además, los bienes y servicios relacionados con la calidad de la educación son bienes físicos tales como infraestructura y sus dotaciones, materiales pedagógicos, tecnologías de

la información y las comunicaciones y servicios de capacitación y mejoramiento de los profesores. Los *resultados* están resumidos en los puntajes obtenidos en las pruebas estandarizadas para cada nivel de educación, pero también en los niveles de movilidad social explicados por la educación y en últimas en el nivel de productividad de la fuerza laboral.

El análisis de los componentes de la cadena de valor de la asignación del SGP para calidad, la relación entre los insumos, los procesos o actividades y los resultados nos permite identificar las fortalezas de la asignación por un lado y los cuellos de botella de cada eslabón que impiden la obtención de los productos y los resultados por el otro, es decir, es posible evaluar la eficacia y efectividad de la asignación (ver Anexo 3).

Los estudios revisados muestran que aunque los *insumos* del SGP han sido suficientes para lograr los objetivos y los productos relacionados con la cobertura en educación básica, tanto la asignación presupuestal como el marco legal es insuficiente "(…) considerando que las tipologías no reflejan el costo real de la prestación del servicio, que la asignación por niño atendido es variable (por cambios en la matrícula) y que los costos de la prestación del servicio son fijos (nómina del personal docente directivo docente y administrativo), la asignación inicial no es suficiente para cubrir la totalidad del costo de nómina. Esto se intentó corregir con la creación del 'complemento de planta' en la asignación. Por lo tanto, la formula ha generado inequidades o marcadas diferencias en la distribución de recursos entre las entidades, que les ocasionan déficit o superávit excesivo al final de cada vigencia" (DAF 2014). Adicionalmente, los *insumos* presupuestales y el marco legal vigente son insuficientes para lograr las otras aspiraciones que enuncia tanto la exposición de motivos de la Ley 715 de 2001 como los planes de desarrollo nacional y local para conseguir la permanencia efectiva de los estudiantes y los resultados de calidad en asignaciones de alimentación escolar, transporte, calidad y gratuidad.

En efecto, Econometría Consultores (2014) muestra que aunque "(…) la distribución de recursos para alimentación escolar por parte del MEN se hace con el criterio de población atendida según el SIMAT, lo que permite determinar dónde están los niños y organizar el

servicio" reconociendo el gasto en alimentación escolar como parte de la canasta educativa, sin embargo, "la normatividad actual permite que los conceptos de alimentación escolar se financien con múltiples fuentes dentro del mismo SGP, entre ellas la asignación especial, las asignaciones de Prestación, Calidad y Gratuidad del SGP–Educación y SGP–Propósito General" (DAF 2014). Por tanto, los lineamientos legales de esta asignación obligan al gasto de funcionamiento en rubros específicos, que involucra varios niveles de gobierno, lo que impide no solo tener economías de escala de esta asignación presupuestal sino que no es posible la inversión en activos físicos como comedores escolares[47].

Dentro de las fortalezas de los *procesos* de asignación de los recursos del SGP para calidad, se encuentra que el sistema permite el cubrimiento de una canasta básica para todas las instituciones educativas del país, permitiendo el "acercamiento de las secretarías de educación a las Instituciones Educativas (IE), en especial para capacitación y manejo de los Fondos de Servicios Educativos (FSE), y la articulación entre el MEN y las secretarias a través de la asesoría, capacitación en materia financiera y seguimiento a los recursos" (Econometría Consultores, 2014); sin embargo, los recursos para esta asignación son insuficientes para lograr los objetivos de política porque una proporción importante se dedica al pago de la nómina o cubrir gastos de funcionamiento para garantizar la permanencia de los estudiantes. Por otra parte, las debilidades principales del proceso de asignación se encuentran en la capacidad institucional tanto de las administraciones locales como de los colegios para la administración de los recursos, lo que hace que los rectores dediquen mucho tiempo a los FSE, la baja participación de los padres de familia en las decisiones y "la autonomía de los alcaldes para decidir el uso y la ejecución de los recursos de calidad, la mayoría de las veces sin concertación con las secretarías de educación" (Econometría Consultores, 2014).

[47] Para el caso de transporte escolar, el documento del Ministerio de Hacienda (DAF, 2014) llega a conclusiones similares: el marco legal y financiero es insuficiente para garantizar el buen funcionamiento de este componente tan importante para la permanencia de los estudiantes, sobre todo en zonas rurales dispersas.

De otra parte, se encontró que la asignación de los recursos destinados a calidad matrícula requieren del liderazgo de los departamentos y el MEN[48] para evitar que se dupliquen gastos y se desperdicien los recursos en proyectos pequeños de bajo impacto, ya que como se mencionó anteriormente, la falta de sinergia entre los diferentes niveles de gobierno (Nación, entidades certificadas y no certificadas en educación e incluso los rectores) posibilita que se efectúen gastos de inversiones paralelas –por los mismos conceptos– pero con diferentes fuentes (DAF, 2014).

El estudio de la relación entre los insumos, procesos, productos y resultados, así como las evaluaciones recientes del SGP y los estudios mencionados en la introducción, permiten concluir que esta asignación ha sido ineficaz e inefectiva. Una proporción importante del gasto que financia el principal componente de calidad descrito en la sección anterior, SGP-PAC, se destina a la nómina de profesores, la alimentación escolar y el transporte, esto es, los costos fijos para que funcione el sistema. Por tanto, la ineficacia se explica porque no existe una alineación entre el objetivo que buscan tanto la asignación presupuestal como la política pública con el producto obtenido, es decir, la cobertura y los resultados de esa cobertura[49]. Adicionalmente, al comparar la vulnerabilidad socioeconómica de los ETC (ver Anexo 5) con la asignación per-cápita de esta bolsa, se encuentra que la mayor proporción de recursos lo reciben las ETC menos vulnerables (ver Gráfico 84 del Anexo 7). Este resultado es otra muestra de la ineficacia del criterio de asignación por calidad de esta bolsa –descrito anteriormente–, por cuanto crea un círculo vicioso en el que los municipios con mayores posibilidades de desarrollo obtienen mejores resultados en las pruebas estandarizadas y por tanto reciben más recursos.

La asignación para calidad matrícula financia los rubros que "van desde infraestructura educativa y su dotación, dotación de material para el aprendizaje, pago de servicios públicos, estrategias de permanencia (transporte escolar, alimentación escolar, internados,

[48] El MEN ha implementado desde hace más de tres años un programa para mejorar la calidad de la educación llamado "Todos a aprender", buscando el mejoramiento de las prácticas de aula y la profesionalización de la labor docente, entre otros objetivos. Este programa se ha aplicado en 4.500 colegios de más de 800 municipios con el objetivo de mejorar los resultados de las pruebas Saber 3 y 5 de español y matemáticas.
[49] Como lo muestran Barrera *et al.* (2014) y García *et al.* (2014), los resultados de esta cobertura, esto es, las calificaciones de los exámenes de las pruebas Pisa y Saber, son muy pobres.

necesidades educativas especiales, entre otras), capacitaciones de docentes gastos de funcionamiento de las instituciones hasta el diseño e implementación de planes de mejoramiento" (DAF, 2014). Según los reportes del FUT, "los porcentajes utilizados efectivamente en **mejoramiento de calidad** corresponden a rubros de un 4% o menos del total de calidad, con excepción de infraestructura que corresponde al 10%"[50] (Econometría Consultores, 2014). Adicionalmente, el estudio del DAF (2014) encuentra que "después de analizar todos los conceptos de gasto, es posible que el único que genuinamente le apunta a la calidad educativa sea el de capacitación a docentes. No obstante, este es inadecuadamente ejecutado por parte de las administraciones territoriales, pues con la aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de recursos del SGP se ha encontrado que con los recursos comprometidos en este concepto de gasto se adquieren cartillas, se realizan capacitaciones y se entregan refrigerios para estas o se ejecutan en conceptos que no se asocian a planes de capacitación estructurados, que no generan impacto o que le apunten a las necesidades de los estudiantes", por lo cual, se recomienda que se rediseñe el esquema de asignación para la capacitación de los docentes.

Finalmente, el componente de gratuidad es ineficaz e inefectivo en términos de los objetivos y productos de calidad que financia, porque aunque las instituciones educativas usan estos recursos para un gran número de rubros de gasto (similares a los que financia calidad matrícula), los recursos terminan atomizándose entre las instituciones y usándose para gasto de funcionamiento.

Por último, aunque la metodología de asignación actual premia los resultados, el mejoramiento de las pruebas estandarizadas, la reducción de la repitencia y la deserción tanto para los gobiernos locales como para las entidades educativas, el uso de cerca de 26 variables hace que su cálculo sea complejo y requiera esfuerzos de fortalecimiento de capacidad institucional para las administraciones locales. Adicionalmente, como se observa en el Anexo 4, usar los resultados de todas las pruebas estandarizadas existentes parece no

[50] Eficiencia en conectividad de los sistemas de información: 4%; Dotación material pedagógico: 4%; Dotación infraestructura: 2%; Capacitación docentes: 2%; Planes de mejoramiento: 1%; Infraestructura: 10%. Mientras que alimentación escolar y transporte se llevan el 30% del total de calidad (17% y 13% respectivamente).

tener un efecto importante sobre incrementos en calidad de la educación por cuanto los resultados de las pruebas Saber 11 tienen una alta correlación con las pruebas Saber 3, 5 y 9 y con las demás variables tales como deserción, relación alumno docente y matricula rural. Por esto, se recomienda usar solamente los resultados de Saber 11 o del grado más alto para los municipios y colegios que no ofrezcan grado 11, o usar el nuevo "índice sintético de calidad educativa" que permite conocer cómo se encuentra un colegio en aspectos como progreso, eficiencia, desempeño y ambiente escolar. Adicionalmente, como lo muestran Barrera *et al.* (2014) y García *et al.* (2014), los resultados de las pruebas estandarizadas tienen brechas importantes entre la zonas urbana y rural, lo cual es una muestra de que los incentivos para mejorar los logros en estas pruebas siempre beneficiarán a las ETC porque estos resultados pueden ser el producto de sus mejores condiciones socioeconómicas y no del esfuerzo que hacen sus colegios públicos o producto de una eficaz y eficiente asignación del SGP (ver Anexos 5, 6 y 7).

En resumen, al analizar cada uno de los componentes de la cadena de valor y las medidas de desempeño tanto de la asignación del SGP como de los incentivos para mejorar la calidad de la educación, nos encontramos con cuellos de botella en los insumos legales y financieros que obligan a hacer una actualización a este marco e incrementar las asignaciones presupuestales actuales para así honrar las aspiraciones contenidas en el actual Plan Nacional de Desarrollo[51]. Para los procesos, esta evaluación *"express"* muestra que la metodología de asignación es compleja, requiere mejorar los mecanismos de coordinación de las políticas del nivel nacional y local para que los rubros de gasto aprovechen los principios de economía de escala para la obtener productos apropiados. Los procesos de funcionamiento de la asignación presupuestal se convierten en productos que no logran alcanzar los resultados esperados. Estos cuellos de botella no han permitido mejorar los resultados de las pruebas estandarizadas internacionales y cerrar las brechas entre las regiones.

[51] Cuyo objetivo para esta política es: "Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos"

- ***Fuentes de Financiamiento Territoriales***

iii. Recursos propios

Para el desarrollo de este análisis se utilizó la información del Formulario Único Territorial 2014 de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible –DDTS– del Departamento Nacional de Planeación. Esta información se viene recopilando desde hace varios años y la experiencia acumulada ha permitido mejorar los reportes de información que se tienen de los gastos ejecutados por los departamentos y municipios. Con esto en mente, el primer ejercicio que se adelantó fue el de comparar los documentos Conpes sobre la distribución del SGP con la información que se tenía desde los reportes de ingresos de las transferencias en los territorios. Se esperaba que esta diferencia fuera marginal y que esta se explicara por el momento en que se reportan los datos, entre otras posibilidades. En efecto, se encontró que la diferencia entre lo que reporta la Nación que giró por SGP en educación ($16.458.404 millones)[52] es muy pequeña al comparar con lo que reportan los departamentos y municipios en el FUT ($16.541.798 millones).

En la Tabla 29 se encuentra la información reportada en el FUT por las entidades territoriales de los ingresos por transferencia del SGP a educación. Vemos como por el concepto por el cual recibieron más recursos fue por el de prestación de servicios, este incluye la nómina de docentes y administrativos, el cual representó cerca del 90% de la asignación. Por calidad recibieron el 7.2% de lo asignado y por las cancelaciones del magisterio lo restante.

TABLA 29. DISTRIBUCIÓN DEL SGP EN EDUCACIÓN
(EN MILLONES DE $)

Criterio	Ingreso	Participación
S. G. P. Educación - prestación de servicios	14.909.093	90,1%
S. G. P. Educación – cancelaciones	440.657	2,7%
Calidad por matrícula oficial	656.347	4,0%
Calidad por gratuidad (sin situación de fondos)	535.701	3,2%
Total SGP-educación	**16.541.798**	**100,0%**

Fuente: FUT 2014.

[52] Fuente: Conpes 176 de 2014.

Muy al contrario, las diferencias se encontraron en la información de gasto en educación de las entidades territoriales. Se encuentra que el gasto reportado es sensiblemente mayor que los ingresos provenientes del SGP lo cual indica que una parte importante del gasto se financia con otras fuentes de recursos. A pesar de que los recursos provenientes del SGP explican la mayoría del gasto en educación, hay una importante diferencia de poco menos de $2.6 billones en el 2014; esto significa que el 14% del gasto en educación que ejecutan los territorios tiene otras fuentes de financiación. El gasto en cobertura explica el 79% del total y calidad el 17%, en tanto que las demás partidas sólo el 4% restante.

TABLA 30. GASTO EN EDUCACIÓN
(EN MILLONES DE $)

Criterio	Gasto	Participación
Cobertura	15.118.353	79,1%
Calidad – matrícula	2.720.670	14,2%
Calidad – gratuidad	539.448	2,8%
Eficiencia administración servicio educativo	231.993	1,2%
Necesidades educativas especiales	116.572	0,6%
Internados	27.256	0,1%
Otros gastos en educación	369.181	1,9%
TOTAL	**19.123.473**	**100,0%**

Fuente: FUT 2014.

Una primera mirada de este análisis muestra que los conceptos de distribución del SGP coinciden con los reportados en el FUT en los ingresos del sector educación: prestación de servicios, calidad, gratuidad y cancelaciones. No obstante, hay diferencias al analizar los conceptos de gastos en educación pues aparecen nuevos conceptos como cobertura, eficiencia en la administración del servicio educativo, necesidades educativas especiales, internados y otros gastos en educación, los cuales están relacionados con la población atendida. Adicionalmente, se encuentra que el gasto en calidad es considerablemente más alto en comparación con lo reportado como ingresos. Una posible explicación a esto es que aquí no se diferencian los recursos de calidad asignados por población atendida y los asignados específicamente a financiar actividades de mejora de la calidad.

Dado que el gasto en educación se financia con otros recursos diferentes al SGP, es relevante saber cuáles son las otras fuentes y su importancia en el sector, e identificar las entidades que destinan mayor parte de sus recursos a la educación. Para esto se utilizaron los reportes de información de gastos reportados por todos los departamentos y municipios del país. De las diversas columnas reportadas de gastos en educación se utiliza la de pagos efectivos reportados a 31 de diciembre de 2014. Existen diversas fuentes de financiamiento del gasto territorial en educación, por lo tanto se agruparon en tres:

- Fuentes Nacionales: SGP y Otras fuentes nacionales.
- Fuentes Territoriales: Ingresos propios, Regalías, SGP-Propósito General.
- Otras fuentes.

La Tabla 31 nos muestra el resultado de la aplicación de la metodología de clasificación de las fuentes de financiamiento del gasto en educación de departamentos y municipios. Vemos como las fuentes nacionales son mucho más estables, en tanto que las fuentes territoriales son inestables si se compara con las primeras. De las fuentes territoriales la más importante son los ingresos corrientes de libre destinación con $1.5 billones en promedio, en tanto que los recursos de capital promediaron los $200 mil millones en el periodo. Además, las regalías fueron muy importantes en el 2011 y disminuyen sensiblemente en adelante; estas pasaron de más de $1 billón en el 2011 a sólo $50 mil millones en el 2014. En años anteriores una buena parte de las regalías directas financiaron gasto corriente y de inversión en educación; sin embargo, con la reforma al Sistema General de Regalías –SGR– las regalías directas disminuyeron y la mayoría de los estos recursos se canalizaron a fondos de inversión y ahorro. Esta importante disminución en los últimos años se compensa con el buen comportamiento de otras fuentes de financiamiento territoriales. En las actuales condiciones, los recursos de regalías pueden financiar proyectos de infraestructura y equipamiento, e inclusive programas de becas. Sin embargo, la competencia con otros sectores del gasto por estos recursos es difícil.

TABLA 31. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO EN EDUCACIÓN 2011 – 2014
(MILLONES DE $, 2014)

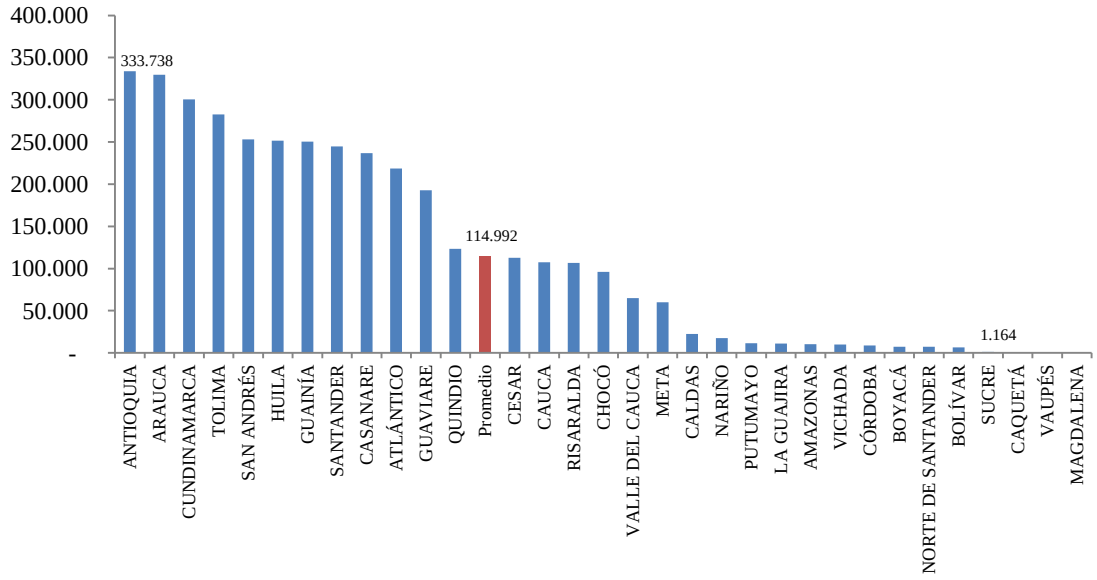
	Gastos			
Fuentes de Financiación	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Fuentes Nacionales	**14.773.662**	**15.965.845**	**16.173.654**	**16.751.849**
Sistema General de Participaciones	14.694.680	15.862.017	15.674.265	16.260.687
SGP educación	14.569.143	15.630.380	15.539.486	16.135.883
SGP alimentación escolar	115.966	224.341	130.329	121.376
SGP ribereños	5	868	267	1.624
SGP recursos por crecimiento de la economía	3.035	1.485	2.809	1.707
SGP agua potable	1.559	1.302	1.368	98
SGP salud	0	263	5	0
Rendimientos financieros SGP	4.972	3.379	0	0
Otras Fuentes nacionales	78.982	103.828	499.389	491.162
Cofinanciación nacional	50.990	84.919	165.507	168.630
Otros aportes o transferencias nacionales	27.992	18.832	274.022	132.885
Transferencias para alimentación escolar ley 1450 de 2011. ICBF O MEN	0	0	46.014	97.244
Cofinanciación alimentación escolar articulo 145 ley 1530 de 2012 - CONPES 151 de 2012	0	0	13.829	92.404
Cofinanciación régimen subsidiado artículo 145 ley 1530 de 2012. CONPES 151 de 2012	0	0	17	0
FOSYGA	0	77	0	0
Fuentes de Financiamiento Territoriales	**2.844.056**	**1.874.518**	**2.317.295**	**2.326.158**
Ingresos Propios Territorios	1.698.481	1.563.529	2.101.366	2.161.244
Ingresos corrientes de libre destinación excepto el 42% de libre destinación de propósito general de municipios de categoría 4, 5 y 6	1.087.736	1.171.950	1.396.981	1.500.660
Ingresos corrientes con destinación específica - recursos propios	60.741	80.052	110.884	84.959
Otros recursos de capital. Rendimientos financieros venta de activos donaciones recursos de balance de ingresos corrientes de libre destinación y. O de ingresos corrientes con destinación específica.	334.317	192.103	203.843	207.229
Desahorro FONPET	0	0	203.013	129.405
Crédito interno y externo	73.137	43.919	83.859	121.477
Cofinanciación departamental	87.128	39.090	76.394	80.014
Otras rentas cedidas salud. IVA, juegos de suerte y azar, sobretasa cigarrillos	0	213	57	281
Otros aportes o transferencias municipales	4.022	2.108	492	211
Participación por el monopolio de licores. Dec.	17.564	10.998	14.414	13.898

4692 2005				
Cofinanciación municipal	6.704	681	1.286	3.284
Impuesto de transporte a gasoductos y oleoductos. Ley 153 2012	0	0	2.993	6.122
Otros aportes o transferencias departamentales	27.012	22.392	7.070	13.704
ETESA	122	22	0	0
COLJUEGOS	0	0	79	0
Regalías	1.050.229	209.842	99.397	50.650
SGP - Propósito General	95.346	101.148	116.533	114.265
Otras Fuentes	**208.359**	**87.719**	**77.864**	**45.465**
Total	**17.826.077**	**17.928.082**	**18.568.813**	**19.123.473**

Fuente: FUT 2014.

De otra parte, al analizar los recursos propios que los departamentos gastaron en educación se encuentra que estos destinaron alrededor de $115 mil pesos por estudiante matriculado. El departamento de Antioquia destinó cerca de $334 mil pesos por estudiante y hay 12 departamentos que están por encima del promedio mencionado. Una situación similar se encuentra en buena parte de los municipios certificados.

GRÁFICO 41. GASTO EN EDUCACIÓN FINANCIADO CON INGRESOS DEPARTAMENTALES
(POR ESTUDIANTE, EN $)



Fuente: FUT (2014) – DANE

iv. El Sistema General de Regalías –SGR- y la educación

A continuación se hace un resumen de las principales modificaciones legales para una mejor gestión de los recursos de las regalías en los últimos años. Las regalías son los ingresos que recibe el Estado como forma de compensación por la explotación de los Recursos Naturales No Renovables –RNNR-. La explotación de estos recursos es una pérdida patrimonial que es compensada con un pago por parte de aquel que explota el recurso natural. Si bien se pagaban compensaciones antes de la creación de los contratos de asociación, estas eran muy bajas pues los que producían petróleo estaban obligados a venderlo a Ecopetrol a un precio regulado por el ministerio del ramo. Este precio era bajo y la compensación también.

Con la aparición de grandes campos de crudo en el marco de los contratos de asociación, se crea una nueva legislación que aumenta en forma notable el cobro de la regalía y la distribuye principalmente en favor de los departamentos y en menor medida de los municipios. Esto se hace en la década de los años ochenta en el marco del descubrimiento de Caño Limón en el Arauca. La Ley 12 de 1986 destinó el 60% del total de las regalías en favor de los territorios, aproximadamente el 48% era para los departamentos, el 12% para los municipios y el 40% restante era para el Gobierno Nacional. La Constitución Nacional de 1991 modificó esta distribución pues creó el Fondo Nacional de Regalías, el cual se financió con el 40% de las regalías que anteriormente eran para el Gobierno Nacional, entre otros cambios. Las regalías se dividieron a su vez en directas e indirectas, estas últimas eran las del nuevo fondo. Posteriormente se expidió la Ley 141 de 1994, la cual extendió el cobro de las regalías a todos los recursos naturales no renovables. Sin embargo, las regalías provenientes de la explotación de carbón y petróleo seguían siendo las más importantes. Con esta distribución se favoreció un pequeño grupo de departamentos y municipios: 5 departamentos y 30 municipios recibían alrededor del 70% de los recursos de regalías directas, un buen número de territorios recibían pocas regalías y más del 50% no recibían regalías directas.

Esta distribución se mantuvo hasta el 2012 cuando se adelantó una reforma importante del régimen y se crea el Sistema General de Regalías –SGR- el cual hace drásticos cambios en

las reglas del juego. Esto era de esperar dada la gran cantidad de críticas al gasto ejecutado con regalías. El SGR, modificó sustancialmente tanto la distribución de estos recursos entre los territorios, como el uso que se les puede dar. La Ley 1530 de 2012 dice de manera expresa sus objetivos:

> *"Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, en orden a generar ahorros para épocas de escasez, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo".*

Con el fin de cumplir los objetivos, el nuevo sistema crea fondos de ahorro y de inversión que son canastas de recursos que se distribuyen entre todos los territorios. Así, mantiene el destino de parte de los recursos de regalías al Fondo Pensional de los Entes Territoriales –FONPET– y el ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización –FAE– pero con nuevos porcentajes. En total el SGR tiene cinco fondos que incluyen además los de: i) Ciencia, Tecnología e Innovación; ii) Desarrollo Regional; y iii) Compensación Regional. Así mismo, se mantiene, pero en una escala mucho menor, el giro de regalías directas a los territorios productores de RNNR y se destina un porcentaje para la fiscalización de las mismas. Igualmente, con el nuevo SGR los recursos, si bien son propiedad de los territorios y en caso de no gastarse se acumulan, estos no son girados a los entes territoriales. Los recursos de los fondos se giran directamente a los encargados de ejecutar los proyectos aprobados en los OCADs. Los territorios y demás participantes en estos órganos colegiados deciden sobre el gasto que se ejecuta pero no administran los recursos. Esto significa que para acceder a estos recursos y volverlos obras, se necesita adelantar todo un complejo proceso de elaboración técnica de los proyectos y aprobarlos en los Órganos Colegiados –OCADs– y en estos tienen representación el Gobierno Nacional y los territorios.

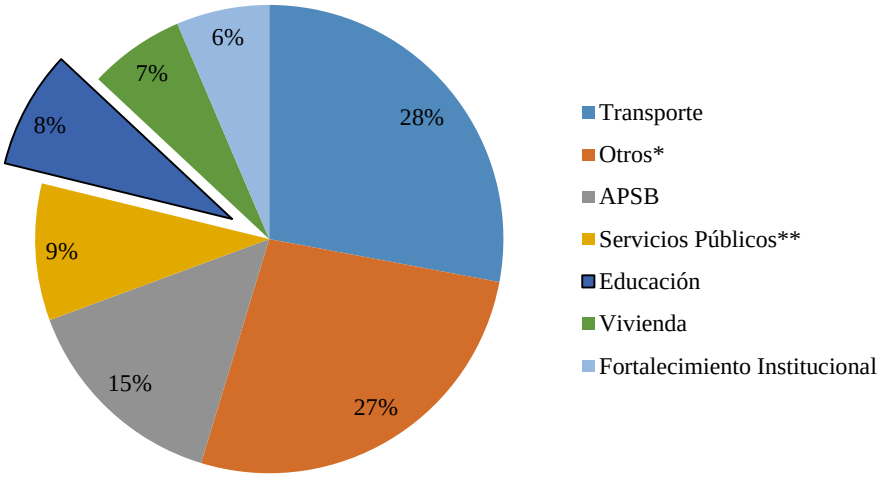
Desde los territorios, especialmente las gobernaciones, deben tener en claro que el SGR es la principal fuente de financiamiento de proyectos de infraestructura. El sector de vías ha sido el más favorecido en la asignación de recursos en años anteriores; no obstante, cada departamento tiene sus prioridades y por eso la asignación puede ser diferente. De igual

modo, en algunos departamentos en donde la ejecución de los recursos del sistema ha sido baja, se dispone de importantes recursos de años anteriores que pueden ser ejecutados en los años siguientes. Finalmente, hay que estar atentos a lo que sucede con los precios de los recursos naturales no renovables y con la tasa de cambio pues la devaluación compensa parcialmente la caída de los precios internacionales.

Al comparar, la distribución y el posible uso de las regalías, antes y después del SGR, por parte de los territorios se encuentran diferencias notables. Antes del SGR, las regalías directas debían utilizarse para garantizar las coberturas en salud, educación y APSB. Con el nuevo sistema, los entes territoriales disponen de menos regalías directas, pero ya no hay obligación de destinarlos a garantizar coberturas sectoriales. Ahora todos reciben regalías pero estas se canalizan a través de los mencionados fondos, así los recursos de regalías se pueden utilizar en educación pero en proyectos que financien equipamiento escolar o infraestructura.

Al revisar los proyectos aprobados del SGR en los fondos de compensación regional, de desarrollo regional y de ciencia tecnología e innovación se encuentra que la educación no ha sido uno de los sectores más favorecidos en la asignación de recursos (ver Gráfico 42). En este caso, la prioridad del gasto en educación es responsabilidad de los territorios; por ejemplo, los planes de desarrollo de departamentos y municipios deberían dejar expresa esa voluntad de canalizar estos recursos para el sector.

GRÁFICO 42. GASTO SECTORIAL FINANCIADO CON REGALÍAS[53]



Fuente: FUT (2014)

v. Contrato Plan

El Contrato Plan es un mecanismo de asociatividad intergubernamental que rompe con la división político-administrativa, adecuado para alinear los incentivos de los departamentos y municipios, la Nación e inclusive los privados para canalizar inversiones en una región especifica. En Colombia esta figura ha sido utilizada en los últimos años con buenos resultados. Estos contratos se convierten en una posibilidad para canalizar recursos estatales en favor de zonas en donde las condiciones de la educación son malas. Por ejemplo, en zonas rurales, con altos niveles de pobreza y malos indicadores del sector. Esta sub-sección explica los orígenes del concepto Contrato Plan, caracteriza las fuentes de financiación de los contratos plan vigentes en Colombia y hace un resumen de las líneas estratégicas de los contratos actuales.

[53] **Otros*: incluye sector agropecuario, ambiental, centros de reclusión, cultura, deporte y recreación, desarrollo comunitario, educación superior, equipamiento, justicia y seguridad, prevención y atención de desastres, promoción de desarrollo, promoción social y salud. ***Servicios públicos:* servicios públicos diferentes a APSB.

En Francia, desde 1983 el ordenamiento territorial es una competencia conjunta entre el nivel central y los territorios; teniendo esto en cuenta, el contrato de plan Estado-región ha sido el principal mecanismo de coordinación y cooperación entre las regiones y el Estado. En ese entonces se instaura el plan rector de la región de Ile-de-France (SDRIF) como una herramienta urbanística de dimensión regional, no obstante, sólo hasta 1995 se autoriza el decreto que permite la ejecución del plan. Éste domina los planes de ordenamiento de los municipios, excepto los que estén cobijados por un plan de coherencia regional que debe estar alineado con el SDRIF.

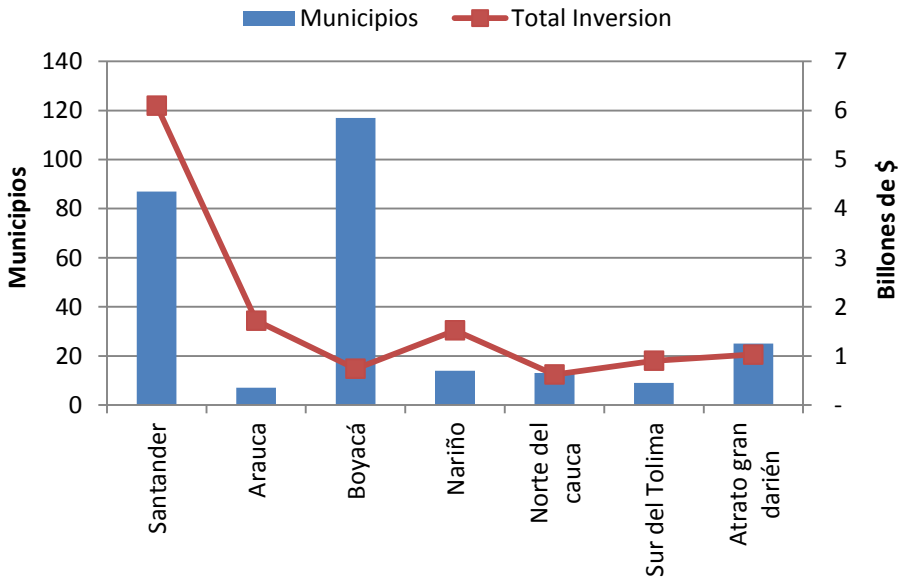
Colombia aprende de la experiencia francesa y crea los Contratos Plan que funcionan a través de un acuerdo de voluntades entre todos los niveles de gobierno[54]. El acuerdo se articula por medio de una visión compartida del desarrollo regional, dónde se trazan líneas de acción. Éstas deben ser coherentes con las apuestas sectoriales y explícitas en los planes de desarrollo. La construcción de la visión es la piedra angular de los Contratos Plan y posibilita el cumplimiento de proyectos y programas de coinversión entre los entes territoriales. Este modelo contradice la típica división político-administrativa y es útil para la financiación de todo tipo de programas y proyectos dado que se focalizan los recursos de acuerdo con los objetivos de los que participan[55]. En definitiva, el Contrato Plan es una herramienta de planificación intergubernamental que facilita la cofinanciación de proyectos y programas que rompen con la división político administrativa y se encuadran en una visión compartida del territorio.

No obstante, el número de municipios beneficiados por los Contratos Plan vigentes en Colombia y sus fuentes de financiamiento no es alto. Hay 7 Contratos Plan en ejecución en el territorio nacional: i) Atrato-Gran Darién, ii) Sur del Tolima, iii) Norte del Cauca, iv) Nariño, v) Boyacá, vi) Arauca y vii) Santander. El Gráfico 43 muestra el monto estimado de inversión y el número de municipios que se ven favorecidos. El Contrato Plan de Santander destinó cerca de $6.1 billones de pesos y es el de más recursos –este beneficiaría

[54] Nación, Municipio y Departamento.
[55] Fuente: Ministerio de educación. http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-164895.html

a 87 municipios. Por otro lado, el Contrato Plan de Boyacá beneficiaría a una mayor cantidad de municipios (117) con una inversión estimada de $739 mil millones.

GRÁFICO 43. FINANCIAMIENTO Y MUNICIPIOS BENEFICIADOS POR LOS CONTRATOS PLAN



Fuente: Elaboración propia - DNP y tomado de Benavides & Concha (2014).

Los lineamientos estratégicos y la fecha de suscripción de cada Contrato Plan se encuentran en la Tabla 32. El Contrato más reciente es el de Santander, suscrito en abril de 2013, mientras que el contrato del Atrato-Gran Darién fue el primero en realizarse, en septiembre del 2012. El Contrato del Atrato-Gran Darién es un caso particular puesto que afecta a varios departamentos, a saber, Antioquia, Chocó y Córdoba. Ahora bien, las líneas estratégicas difieren de un contrato a otro, sin embargo, la infraestructura para la competitividad es un factor común, sólo que toma otros nombres (desarrollo económico, productividad y competitividad y desarrollo productivo).

TABLA 32. FECHA DE SUSCRIPCIÓN Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS LOS CONTRATOS PLAN

Contrato Plan	Fecha	Líneas estratégicas
Santander	27/04/2013	Infraestructura de conectividad, Desarrollo Social, Desarrollo Económico
Arauca	16/02/2013	Productividad y Competitividad, Desarrollo Social, Sostenibilidad Ambiental, Soberanía y territorio

Boyacá	10/11/2012	Conectividad vial, Desarrollo turístico, Ciencia, Tecnología e innovación, Planificación y ordenamiento del territorio, Hábitat y actualización catastral
Nariño	06/01/2013	Accesibilidad a servicios de inclusión social, desarrollo de infraestructura competitividad, impulso a la productividad con sostenibilidad ambiental
Norte del Cauca	19/01/2013	Desarrollo rural integral con enfoque territorial, desarrollo social, desarrollo productivo y turismo, infraestructura y gestión ambiental.
Sur del Tolima	12/01/2013	Desarrollo rural con enfoque territorial, Infraestructura, Sostenibilidad ambiental y Desarrollo Social
Atrato-Gran Darién	12/09/2012	Desarrollo Productivo, Desarrollo Social Sostenible, Vivienda y servicios públicos y conectividad

Fuente: Elaboración propia con base en DNP y Benavides y Concha (2014).

Además de lo anterior, en todos aparece el gasto en desarrollo social y parte de este puede destinarse a educación. Las autoridades del sector deben estar atentas a la posible firma de nuevos contratos en donde se puede incluir el sector de la educación de manera explícita en la visión que se construye. A su vez, se busca aprovechar la estructura funcional entre niveles de gobierno que actualmente existe para financiar la educación.

D) ESTRUCTURA DE LA NÓMINA DOCENTE

Los Entes Territoriales Certificados reciben los recursos del SGP y cuando estos recursos alcanzan para financiar el pago de la nómina, los excedentes pueden destinarse a mejorar la calidad. Sin embargo, las nóminas de cada ETC tienen su propia dinámica y esto se explica en gran medida por el porcentaje de profesores vinculados a un estatuto docente o al otro, 2277 de 1979 y 1278 de 2002, y por el número de profesores que se encuentren en cada escalafón. El futuro de estas nóminas igualmente se explica por el número de profesores del estatuto viejo que serán remplazados por profesores del estatuto nuevo. Es bueno conocer la estructura de cada nómina y los costos promedio de los profesores en cada ETC. Luego, hay que conocer los hechos estilizados del costo por nómina de las 95 ETC.

Las proyecciones que efectúa el MEN tienen alto grado de dificultad por varias razones: primero, todos los años un grupo importante de profesores cambian de ETC y por esto el gasto de cada ETC puede subir o bajar de acuerdo con los profesores que entran y salen de su jurisdicción; segundo un profesor con muchos años de experiencia y del primer estatuto, puede ser entre 2 y 3 veces más costoso que un profesor recién contratado, aunque dicten

las misma clase y atiendan un número similar de alumnos. Esto también es independiente de los resultados académicos que obtienen los alumnos; Adicionalmente, todos los años se pensionan varios profesores y su retiro afecta las proyecciones del gasto en nómina para cada ETC; en muchos casos estas jubilaciones liberan recursos si se parte del supuesto que estos profesores se remplazan por profesores jóvenes que tienen un salario inicial mucho más bajo. Para el Estado como un todo, el gasto es mayor pues se liberan recursos para educación pero el gasto en pensiones crece.

Hay que mencionar que las promociones del primer estatuto son más fáciles de estimar pues son casi automáticas. Por el contrario, con el nuevo estatuto, todo depende de los resultados de las evaluaciones de los maestros y, de la graduación de estos de sus estudios complementarios. En pocos años profesores con buenos resultados en las evaluaciones y con estudios de posgrado pueden tener salarios más altos que el promedio de su cohorte, e inclusive más alto que el de profesores con más años de experiencia y de los escalafones altos del viejo estatuto.

El MEN también es el encargado de asignar la planta docente según el número de alumnos y de la región. Cuando la matrícula oficial supera la capacidad de los establecimientos educativos se evalúa la necesidad de contratar el servicio. Esto es importante tenerlo en cuenta ya que la matrícula atendida por contratación se considera oficial[56]. En 2013, $945 mil millones se invirtieron en contratación del servicio, de los cuales el 91% se financió con SGP a educación (DAF, 2014). Como vemos el monto de las contrataciones es alto y por esto es necesario conocer en detalle si este es la mejor manera de gestionar los recursos para la educación. Al respecto, ya hay identificados problemas en esta contratación que afectan negativamente el uso de recursos del SGP en educación.

Algunas de las razones que explican la contratación son: el limitado análisis de la oferta y demanda de profesores por ETC por la falta de información oportuna. También hay que tener en cuenta el poder de los sindicatos del sector que dificulta mantener a los profesores en las áreas rurales o trasladar a ellas cuando se necesitan. Es conocido que los profesores

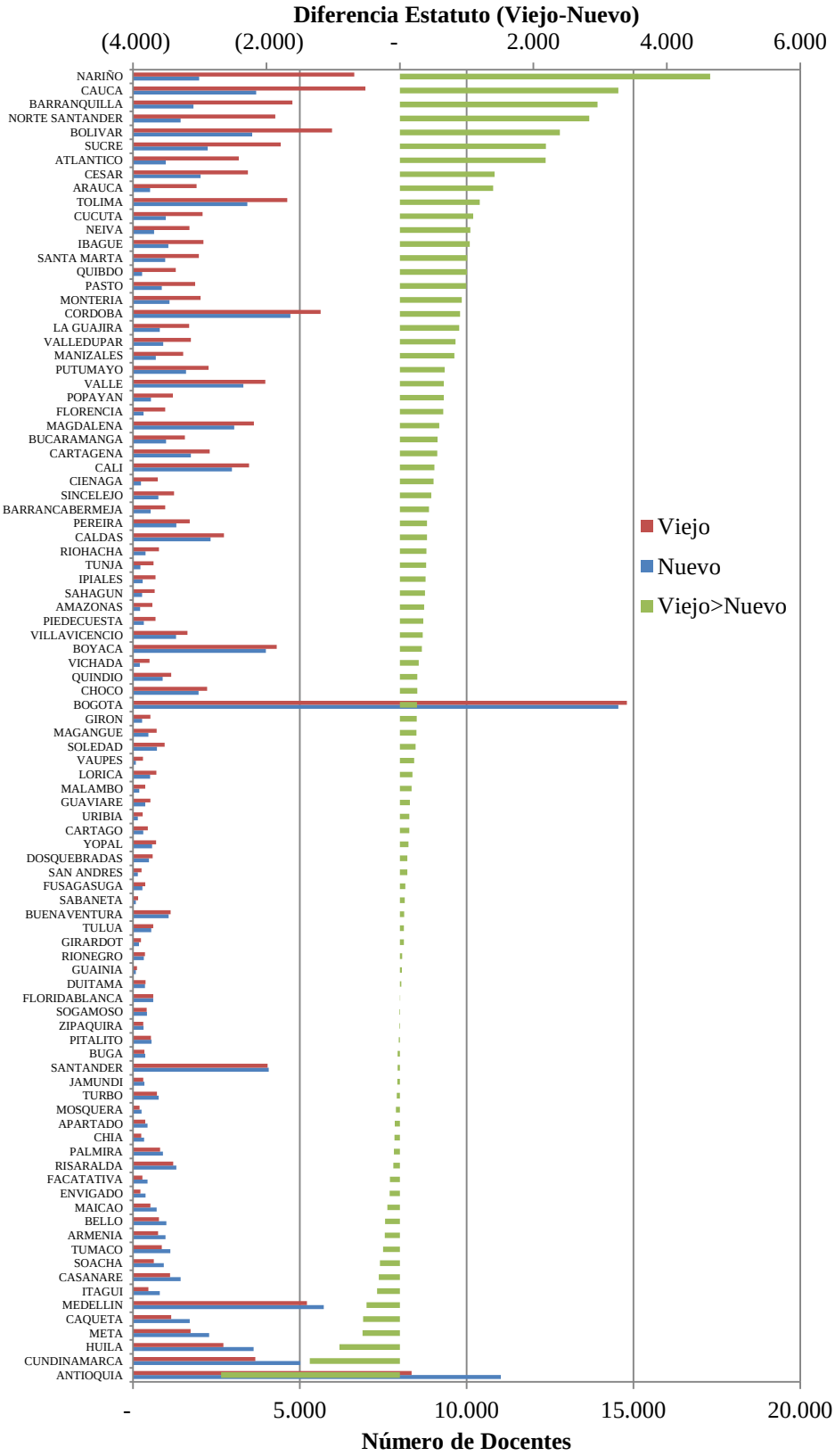
[56] Según la Ley General de Educación, el servicio educativo se puede dar de distintas formas: contratar servicio de entidades sin ánimo de lucro, estatales o particulares, siempre y cuando haya deficiencias y limitaciones en los Establecimientos educativos oficiales (DAF, 2014)

utilizan mecanismos legales, que generalmente los favorecen, y piden traslados cuando están en zonas rurales. Es difícil completar para las ETC departamentales la nómina de profesores rurales, lo cual explica en buena parte el número de contratos temporales. Además, los entes territoriales no hacen los concursos a tiempo, con lo cual se perpetúa la contratación temporal. A su vez, como hay demoras en los procesos de evaluación de la asignación de docentes por ETC, esto hace que la contratación de temporales sea la solución.

En resumen, la nómina de maestros es muy dinámica y cambia su distribución entre las ETC por múltiples razones, aquí solo mencionamos las más importantes. La experiencia de los funcionarios del MEN les indica que esta nómina tiene un crecimiento vegetativo alto superior a la inflación o al crecimiento del salario mínimo. Se puede dar el caso que en algunas ETC el gasto de la nómina disminuya o su crecimiento sea menor a la inflación o el salario mínimo, pero en la mayoría este aumenta todos los años. Adicionalmente, la contratación del servicio tiene sus ventajas y desventajas. Las ventajas son el aumento en la cobertura, en especial en las zonas rurales, y una mayor participación del sector privado; mientras que las desventajas son que no hay una planeación adecuada, lo cual lleva a no usar plenamente la capacidad y se contrate en muchos casos sin necesidad (DAF, 2014).

De otra parte, al analizar la estructura de la nómina de maestros del año 2014 vemos como la mayoría de los docentes, un 56% del total, pertenecían al estatuto de 1979 y el 44% restante estaban vinculados al estatuto del 2002 o nuevo. La distribución de los maestros de los dos estatutos es similar para departamentos y municipios certificados. A primera vista no hay una concentración en ciudades o departamentos de maestros por tipo de estatuto; sin embargo; estas diferencias se encuentran cuando se analiza por ETC. En el Gráfico 44 vemos como departamentos como Nariño, Cauca, Bolívar, Sucre, Atlántico y Norte de Santander tienen una concentración muy alta de maestros del estatuto viejo, en tanto que en Cundinamarca, Huila y Antioquia hay más maestros del estatuto nuevo. Por otra parte, vemos que en algunos municipios como Itagüí y Soacha es más alto el número de profesores del estatuto nuevo y, algunas ciudades de la costa atlántica como Barranquilla, Riohacha, Santa Marta, y Valledupar tienen entre el doble y el triple de profesores del estatuto viejo, lo que sucede también en Ibagué, Manizales y Neiva.

GRÁFICO 44. NÚMERO DE DOCENTES POR ESTATUTO A NIVEL DEPARTAMENTAL



Fuente: MEN (2014).

Para estimar los costos de la nómina docente se tomó el número de docentes reportados por el MEN en el año 2014 –se recuerda que en la vigencia del 2014 Yumbo aún no era un municipio certificado por lo que el análisis siguiente contempla 94 ETC. Posteriormente, se halla la asignación básica mensual promedio de cada grado del escalafón y se consolidan las nóminas de cada ETC. La estimación del costo anual de la asignación básica fue de $7.9 billones, este representa el 66% del costo de nómina total. El 34% restante obedece a otros pagos como: aportes parafiscales, vacaciones, bonificaciones, primas, sobresueldos, entre otros conceptos; los cuales varían dependiendo la antigüedad, el cargo y la zona de prestación del servicio.

La Tabla 33 nos muestra que el costo mensual promedio de un profesor del estatuto viejo es de $2’5 millones, en tanto que el del estatuto nuevo es de $1’6, una diferencia mensual de casi $1 millón. Por otro lado, se encuentra que un docente que presta servicio educativo en los municipios o distritos certificados es en promedio $156 mil pesos más costoso que uno perteneciente a los departamentos. Sin embargo, el volumen de docentes que trabajan en los departamentos es mayor que en los municipios.

TABLA 33. DESCRIPCIÓN NÓMINA DOCENTE POR ESTATUTO Y ETC

	Estatuto Dec. 2277			Estatuto Dec. 1278			Ambos Estatutos
Entidad Territorial	# Docentes	A.B. Mensual (Mill. $)	Asignación por docente ($)	# Docentes	A.B. Mensual (Mill. $)	Asignación por docente ($)	Asignación por docente ($)
Departamento	95.184	239.761	2.518.914	74.022	111.759	1.509.799	2.077.460
Municipio Cert.	78.001	208.795	2.676.825	59.764	98.938	1.655.487	2.233.759
Total	**173.185**	**448.556**	**2.590.036**	**133.786**	**210.697**	**1.574.880**	**2.147.605**

Fuente: Elaboración propia con datos del MEN.

El hecho de que las asignaciones salariales son mayores en municipios certificados que en los departamentos sugiere que los maestros más calificados se quedan en los municipios certificados y no hay estímulos suficientes para que estos migren a los municipios administrados por los departamentos (no certificados). Es necesario generar incentivos para

que los municipios no certificados y los departamentos atraigan mejores maestros para mejorar la calidad educativa.

E) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La educación es un rubro importante dentro del gasto público y gracias al compromiso de alcanzar la universalización de la educación y de mejorar la calidad educativa, se han logrado avances, no obstante, aún faltan muchos aspectos por mejorar. Por ejemplo, se reconoce que la Ley 715 fue un buen mecanismo para asignar los recursos de manera eficiente cuando la meta era tener la más alta cobertura posible. En esa década el objetivo de largo plazo era la universalización de la educación. Sin embargo, la discusión actual se centra en la mejora de la calidad medida por los resultados de las pruebas Saber y Pisa y en la extensión de la jornada única. En la actual coyuntura los objetivos de la Ley 715 no son coincidentes con los del sector educativo.

El principal problema que se identificó fue el de los criterios y mecanismos de asignación de recursos del SGP a educación, son complejos y poco útiles para asignar recursos que se destinan en un 90% al pago de la nómina del sector. Actualmente, estos recursos se destinan por criterios que no tienen en cuenta el costo de la planta docente y demás costos que garantizan la prestación del servicio educativo. La razón de esto son las disposiciones de la Ley 715, donde se obliga a distribuir los recursos principalmente por población atendida. En otras palabras, como buena parte de los recursos se destinan al pago de nómina con criterios inapropiados, y mediante una metodología compleja, la conclusión es obvia, la asignación es ineficiente y se debe simplificar la distribución del SGP.

Por tanto, una primera medida para mejorar la asignación de los recursos es la estimación precisa del costo de la prestación del servicio. En los próximos años se debería pagar el costo de la nómina de cada ETC o incluso de cada institución educativa, el cual se esperaría no fuera flexible. Así, habría más claridad para la financiación de este gasto recurrente y no se tienen que hacer estimaciones complejas de la distribución. Lo anterior tendría dos implicaciones, la primera es una reforma a la Ley 715, y la segunda es una consolidación en la información de la planta de personal para que sea oportuna y transparente.

Como consecuencia de lo anterior, el MEN junto con las secretarías de educación, debe monitorear rigurosamente y hacer seguimiento a la gestión financiera de las nóminas del sector. Este monitoreo puede incluir en sus tareas el control de los contratos a terceros que hacen las ETC para servicios como transporte, alimentación y, vigilancia y aseo. Hay evidencia puntual de mala gestión en algunas entidades.

Ahora bien, al analizar la estructura del costo de la nómina docente se identificaron algunas tendencias y problemas. Actualmente la nómina del estatuto viejo es más costosa dado que la mayoría de los maestros están en escalafones altos. Sin embargo, en el futuro el número de profesores del estatuto viejo serán reemplazados por profesores del estatuto nuevo. En el mediano plazo, sin tomar medidas, habrá espacio para reducir el costo de la nómina. No obstante, el Gobierno podría considerar incluir en el esquema de distribución incentivos para que este remplazo sea cubierto con docentes, no solamente menos costosos, sino de mejor calidad.

Uno de los retos del sector es lograr que profesores capacitados estén en las zonas rurales. Hay evidencia de otros países donde los mejores profesores están asignados a estas zonas. Como vimos, el problema en Colombia es que los maestros no quieren ir a estas zonas y cuando están se quieren devolver. Inclusive encuentran el amparo de la rama judicial. Se recomienda que haya mayor firmeza en el proceso de los traslados o suspensión de cargos cuando sea necesario. Las entidades territoriales deben asumir el costo político y administrativo de esas decisiones. Esta es una manera de dinamizar la planta personal sin aumentar la contratación.

Por otro lado, a pesar de que la mejora de la calidad ha sido prioridad en los últimos años, se identificaron problemas relativos a la asignación que se hace por este componente. En primer lugar, los recursos que están efectivamente relacionados con la calidad se encuentran incluidos en el componente de población atendida. Como se mostró, los criterios de asignación no son claros, y segundo, el monto asignado exclusivamente a calidad es bajo, apenas si supera el 7% del total en términos formales, pero al analizar los rubros de gasto es sólo el 4%, y por esto no tiene el impacto deseado. Otros recursos

destinados en teoría a la mejora de la calidad, incluidos en el componente calidad-matrícula, pueden destinarse a financiar ya sea gastos recurrentes no asociados con la calidad o proyectos de infraestructura educativa, que probablemente deberían cubrirse con recursos independientes al SGP. Se propone eliminar la asignación a calidad que se hace actualmente por población atendida, y conformar una categoría diferentes con los mismos, la cual sería complementada con recursos del componente de calidad-matrícula. Otro problema identificado es la complejidad y frecuencia de cambios en la nómina que dificultan a las entidades conocer el monto de recursos que recibirán y les impide tomar decisiones con efectos en el mediano plazo.

Una medida que hay que resaltar son los avances en la descentralización de los recursos. Algunos llegan sólo a las ETC, otros directamente a todos los municipios, y en el caso de gratuidad los recursos llegan directamente a los establecimientos educativos. El hecho de que lleguen algunos recursos directamente a las instituciones es de gran importancia porque sólo en el nivel local es donde se conoce en detalle los problemas del sector tanto de su infraestructura como de los problemas de nómina, lo cual es prácticamente imposible a nivel central. De igual manera, esto fortalecería el rol de los padres de familia en la formación educativa de sus hijos. El problema es que la fórmula actual de distribución produzca una fuerte atomización de los recursos sin efectos importantes en la calidad.

Como se vio anteriormente, los recursos propios territoriales destinados a educación superan los $2 billones y estos se encuentran concentrados en las ciudades y departamentos grandes y estos son los que pueden cofinanciar los gastos en educación para la mejora de la calidad. Recursos que además se pueden complementar con los de Fondos del Sistema General de Regalías: regional, compensación y CT&I.

En línea con lo anterior, para la administración y la gestión de los recursos de calidad también se proponen cambios. Se propone que los recursos de calidad se giren en su mayoría a las instituciones educativas y a los municipios. Sin embargo, para su ejecución estos deben coordinarse con la ETC de su jurisdicción. Con este evitaría la dispersión de la inversión del sector y que ciertas inversiones se financien al tiempo con varias fuentes. Las

instituciones educativas deberían partir de su Proyectos Educativos Institucionales –PEI- para priorizar las inversiones en educación. Además las ETC que cofinancien el gasto en calidad tienen en esta coordinación con los colegios, su guía para su gestión de los recursos de calidad.

Asimismo, se consideran buenas las propuestas y recomendaciones que hace la DAF y en particular la de asignar la mayoría de los recursos por el costo del servicio educativo, que es en gran parte el costo de la nómina, y el resto para la mejora de la calidad. Además hay que tener en cuenta algunas propuestas puntuales como no usar recursos del PGN para pagar deudas laborales e implementar mayores controles desde la nación que incluye mejorar la información reportada por las ETC y los colegios. También ser más eficientes en la gestión de las plantas de personal y de la infraestructura. Asimismo, garantizar mayor movilidad de profesores para que primen los derechos de los niños a la educación, entre otros.

F) BIBLIOGRAFÍA

Barrera, F., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2014). Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. *Equidad y movilidad social*, DNP y Universidad de Los Andes. Bogotá.

Benavides, J., & Concha, T. (2014). *Escenarios 2030 de la infraestructura para el transporte y movilidad en Antioquia-Oportunidades restricciones y necesidades para potenciar la conectividad multimodal y regional: Entregable 4.* Bogotá: CIDER, Universidad de Los Andes.

Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evaluación del SGP en Colombia. En B. d.-S. Cartagena, *Documentos de trabajo sobre economía regional.*

Bonet, J., Pérez, G., & Jhorland, A. (2014). Contexto histórico y evaluación del SGP en Colombia. En B. d.-S. Cartagena, *Documentos de trabajo sobre economía regional.*

Centro Nacional de Consultoría-Econosul. (2009). tomo 1: Evaluación de la capacidad institucional, los procesos y las operaciones del SGP. En *Evaluación integral del*

sistema general de participaciones en educación, salud y propósito general. Bogotá.

DAF (2013). *Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones.* Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.

DAF (2014). *Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el sector Educación y ajustes propuestos.* Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.

DNP (2014). *Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas.* Bogotá.

DNP (2015). *Documento Conpes Social 178: SGP. Distribución parcial de las doce doceavas de la participación para educación. Vigencia 2015.* Bogotá.

DNP (2015). *Documento Conpes Social 180: Participación para educación.* Bogotá.

Econometría Consultores (2014). *Evaluación al Sistema General de Participaciones*. DNP, consultado en:

https://sinergiacp.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/1219dd59-e0fd-4341-a51b-831256756e7c/Informe%20Final%20Evaluación%20SGP%20(tomos%20I,%20II%20y%20III).pdf

García, S., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2014). *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia*, Cuadernos Fedesarrollo N°49, Fedesarrollo. Bogotá.

Garcia, S., Rodríguez, C., Sánchez, F., & Bedoya, J. G. (2015). *La Lotería de la Cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia.* Bogotá: Universidad de Los Andes.

Iregui, A., Melo, L., & Ramos, J. (2006). La educación en Colombia análisis del marco normativo y de los indicadores sectoriales. *Revista de Economía del Rosario.*

Ramírez, M., & Téllez, J. (2007). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. En *Economía colombiana del siglo XX, un análisis cuantitativo.* Bogotá: Banco República – Fondo de Cultura Económica.

Santamaría, M., Millán, N., Moreno, J., & Reyes, C. (2009). *La Descentralización Y El Financiamiento De La Salud Y La Educación En Los Departamentos: ¿Cuáles Son Las Alternativas?* Bogotá: Fedesarrollo.

Slemrod, J. (2009). *Old George Orwell Got it Backward: Some Thoughts on Behavioral Tax Economics*. Viena: CESIFO VENICE SUMMER INSTITUTE.

ANEXO 1. EVALUACIÓN DE LA ASIGNACIÓN POR POBLACIÓN ATENDIDA POR QUINTILES DE ESTUDIANTES POR PROFESOR

El siguiente anexo pretende caracterizar la distribución actual que se hace por población atendida. En línea con lo que se realizó en la tercera sección del presente entregable, se distingue entre departamentos y municipios certificados. De igual manera, se agrupan tanto departamentos como municipios certificados por quintiles de estudiante por profesor. Las ETC con menos estudiantes por profesor se agrupan en el primer quintil, y en cambio, en el quinto quintil se encuentran las que tienen más estudiantes por profesor. A continuación se hace una descripción de los hechos estilizados, y además se proponen nuevos escenarios de distribución. Teniendo en cuenta los criterios actuales de asignación.

Departamentos

Para empezar se muestran todos los departamentos con el respectivo quintil al que pertenece (Tabla 34). Para ilustrar, se encuentran dos casos sobresalientes en el primer quintil, Santander y Cauca. Estos a pesar de tener una matrícula por encima de los 100 mil estudiantes, cuentan con una planta docente grande, que entre los dos suma cerca de 18 mil docentes. Por el contrario, en el otro extremo cabe resaltar los departamentos de Córdoba y Magdalena, que si bien tienen un número considerable de alumnos matriculados, la planta docente no es tan amplia como en Cauca. Particularmente en el caso de Córdoba hay cerca de 23 estudiantes por cada maestro.

TABLA 34. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LA DEMOGRAFÍA DE ESTUDIANTES Y PROFESORES A NIVEL DEPARTAMENTAL

Cod Dane	Nombre Dane	Matriculados	Docentes	Mat/doc	q_est/doc
18000	CAQUETÁ	37.363	3.013	12,4	1
95000	GUAVIARE	10.281	753	13,7	1
68000	SANTANDER	101.909	7.265	14,0	1
41000	HUILA	83.662	5.741	14,6	1
27000	CHOCÓ	66.948	4.576	14,6	1
86000	PUTUMAYO	53.310	3.499	15,2	1

19000	CAUCA	180.714	11.634	15,5	1
17000	CALDAS	71.651	4.522	15,8	2
15000	BOYACÁ	120.783	7.587	15,9	2
54000	NORTE SANTANDER	102.767	6.204	16,6	2
73000	TOLIMA	123.566	7.443	16,6	2
52000	NARIÑO	138.270	8.312	16,6	2
66000	RISARALDA	37.601	2.186	17,2	2
97000	VAUPÉS	7.977	419	19,0	3
99000	VICHADA	12.770	668	19,1	3
5000	ANTIOQUIA	370.681	19.180	19,3	3
94000	GUAINÍA	9.152	470	19,5	3
91000	AMAZONAS	17.269	882	19,6	3
81000	ARAUCA	43.706	2.200	19,9	3
76000	VALLE DEL CAUCA	122.426	5.969	20,5	3
85000	CASANARE	49.126	2.375	20,7	4
50000	META	81.164	3.834	21,2	4
8000	ATLÁNTICO	101.350	4.712	21,5	4
70000	SUCRE	130.959	6.044	21,7	4
25000	CUNDINAMARCA	226.683	10.443	21,7	4
44000	LA GUAJIRA	67.349	3.075	21,9	4
13000	BOLÍVAR	185.624	8.347	22,2	5
20000	CESAR	132.854	5.927	22,4	5
47000	MAGDALENA	161.082	7.093	22,7	5
63000	QUINDIO	40.730	1.791	22,7	5
23000	CÓRDOBA	217.430	9.503	22,9	5
88000	SAN ANDRÉS	9.203	389	23,7	5

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del DANE.

Acto seguido, se agrupan los 32 departamentos por quintiles de estudiantes por maestro. De acuerdo a esta clasificación, el grupo perteneciente al quintil 2 fue el que recibió mayor cantidad de transferencias, equivalente a $1,82 billones.

TABLA 35. RESUMEN ESTADÍSTICO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL SGP A DEPARTAMENTOS POR QUINTILES DE ESTUDIANTES POR PROFESOR

	Departamentos	Estudiantes	Profesores	Monto Transferido (Billones)
Q1	7	534.187	36.481	1,65
Q2	6	594.638	36.254	1,82
Q3	7	583.981	29.788	1,52
Q4	6	656.631	30.483	1,49
Q5	6	746.923	33.050	1,65
Total	**32**	**3.116.360**	**166.056**	**8,12**

Fuente: Elaboración propia con base en CONPES 180 – DANE.

El siguiente análisis consiste en determinar la actual asignación por docente entre los diferentes quintiles especificados con anterioridad, ver Gráfico 45 y Gráfico 46. En promedio se asignaron $49 millones de pesos por cada profesor; sin embargo, dependiendo la proporción alumno/docente este monto varía. Al parecer donde hay mayor proporción de maestros por estudiante (quintil 1), la entidad recibe $4 millones de pesos por maestro debajo del promedio. Por otro lado, el quintil que recibe más asignación es el número 3, donde las transferencias por maestro asciendan casi que a los $51 millones de pesos. Lo anterior se podría explicar porque el departamento de Antioquia se ubica dentro de ese quintil y como se pudo ver este departamento recibe un monto considerable de recursos.

Asimismo, se realiza el análisis de la asignación pero esta vez por estudiante matriculado. En promedio se transfiere un poco más de $2,5 millones de pesos a los departamentos por estudiante matriculado. Aquí si logra identificarse una tendencia clara, a medida crece la proporción estudiante/profesor, los departamentos reciben una menor transferencia por estudiante.

En ese orden de ideas, se puede decir que la asignación no se hace por el número de docentes, sino por número de estudiantes; y era de esperarse ya que la distribución que se hace tiene en cuenta el factor de población atendida.

GRÁFICO 45. ASIGNACIÓN POR PROFESOR: DEPARTAMENTOS

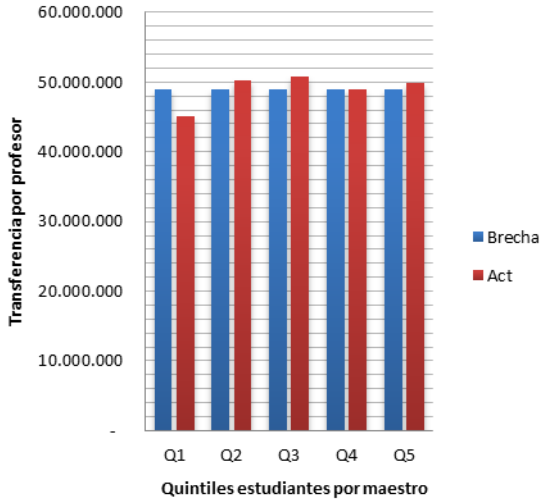
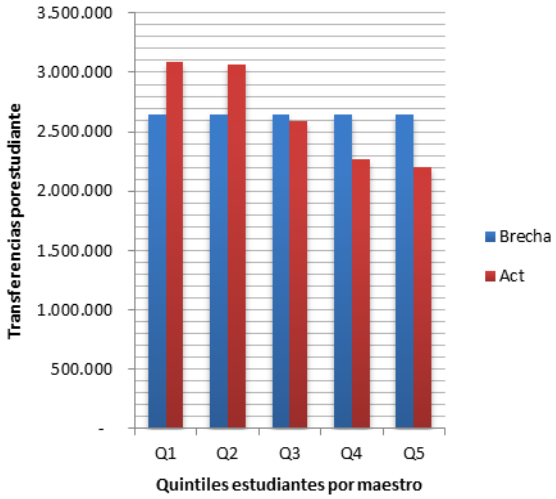


GRÁFICO 46. ASIGNACIÓN POR ESTUDIANTE: DEPARTAMENTOS



Fuente: Elaboración propia con base en CONPES 180 – DANE.

Por último se realiza la construcción de dos escenarios de asignación. El primero consiste en asignar todos los recursos por el criterio de población atendida; y el segundo es asignar todos los recursos bajo el criterio de calidad. Al asignar todo el SGP por población atendida la distribución premia a las zonas donde hay más estudiantes por profesor y simultáneamente perjudica a los que tienen menos alumnos por profesor (Gráfico 47 y Gráfico 48, respectivamente). Lo anterior se explica porque uno de los determinantes para asignar por población atendida es el número de estudiantes matriculados. La asignación tras la simulación muestra que los departamentos con más estudiantes por profesor reciben $10 millones de pesos más por profesor que los departamentos en el primer quintil.

GRÁFICO 47. ASIGNACIÓN TOTAL POR POBLACIÓN ATENDIDA (TRANSFERENCIA POR PROFESOR): DEPARTAMENTOS

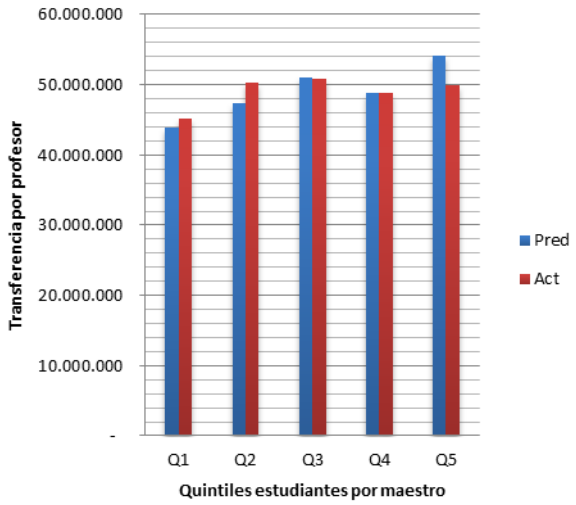
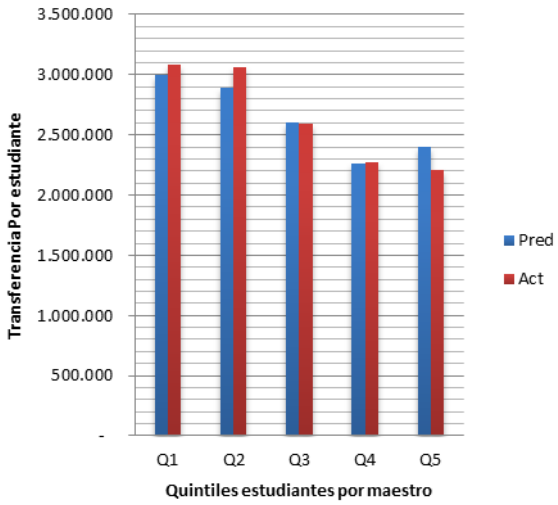


GRÁFICO 48. ASIGNACIÓN TOTAL POR POBLACIÓN ATENDIDA (TRANSFERENCIA POR ESTUDIANTE): DEPARTAMENTOS



Fuente: Elaboración propia con base en CONPES 180 – DANE.

Por otra parte se asignan todos los recursos del SGP por el criterio de calidad. En este nuevo escenario se quitarían recursos a los departamentos con menos estudiantes por profesor y se premiaría a los departamentos dentro del quintil 3 en ambos casos (Ver Gráfico 49 y Gráfico 50). En este nuevo escenario se asignó a los departamentos dentro del tercer quintil una suma de $56 millones de pesos por cada docente, o de $2,9 millones de pesos por estudiante.

GRÁFICO 49. ASIGNACIÓN TOTAL POR CALIDAD (POBLACIÓN ATENDIDA, TRANSFERENCIA POR PROFESOR): DEPARTAMENTOS

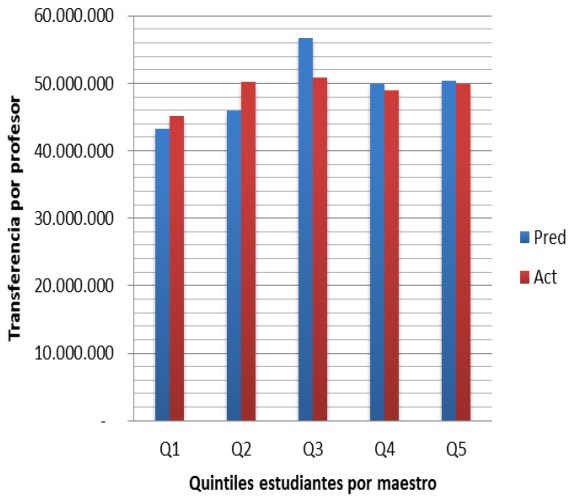
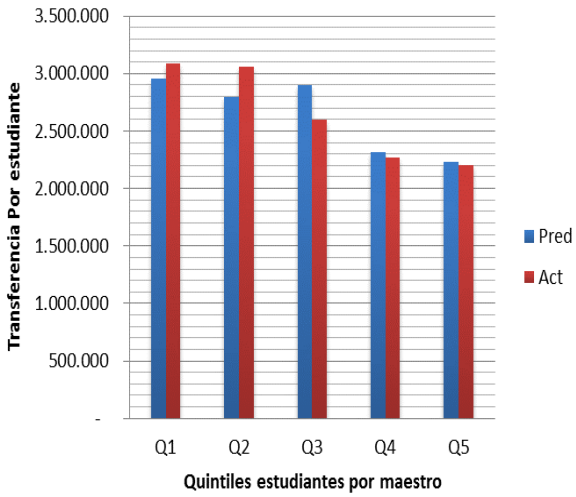


GRÁFICO 50. ASIGNACIÓN TOTAL POR CALIDAD (POBLACIÓN ATENDIDA, TRANSFERENCIA POR ESTUDIANTE): DEPARTAMENTOS



Fuente: Elaboración propia con base en CONPES 180 - DANE

Municipios Certificados

Al igual que lo realizado para los departamentos, se agruparon los municipios de acuerdo al número de estudiantes por maestro. Primeramente se muestran las estadísticas de estudiantes y profesores, y proporción de estudiantes por docente de cada uno de los 63 municipios. Particularmente se encuentra que los municipios de Lorica y Manizales tienen cerca de 22 alumnos por cada docente. En cambio, los casos de Cali y Medellín tienen una elevada proporción de alumnos por profesor, de 45 y 33 respectivamente.

TABLA 36. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LA DEMOGRAFÍA DE ESTUDIANTES Y PROFESORES A NIVEL MUNICIPAL

Cod Dane	Nombre Dane	Matriculados	Docentes	Mat/doc	q_est/doc
23417	LORICA	24.176	1.108	21,82	1
17001	MANIZALES	44.385	1.980	22,42	1
41551	PITALITO	22.606	1.003	22,54	1
27001	QUIBDÓ	24.021	1.061	22,64	1
13430	MAGANGUÉ	26.850	1.185	22,66	1
44001	RIOHACHA	44.537	1.943	22,92	1

52001	PASTO	61.247	2.661	23,02	1
52835	TUMACO	44.765	1.930	23,19	1
18001	FLORENCIA	32.368	1.394	23,22	1
76364	JAMUNDÍ	14.974	640	23,40	1
68547	PIEDECUESTA	21.476	913	23,52	1
44430	MAICAO	39.911	1.677	23,80	1
66001	PEREIRA	70.765	2.966	23,86	1
85001	YOPAL	31.572	1.312	24,06	2
76111	GUADALAJARA DE BUGA	15.497	642	24,14	2
52356	IPIALES	20.803	857	24,27	2
70001	SINCELEJO	46.560	1.909	24,39	2
25175	CHÍA	13.162	534	24,65	2
15759	SOGAMOSO	18.363	745	24,65	2
73001	IBAGUÉ	79.243	3.200	24,76	2
47189	CIÉNAGA	23.574	947	24,89	2
15238	DUITAMA	16.980	680	24,97	2
44847	URIBIA	30.500	1.220	25,00	2
23660	SAHAGÚN	19.594	783	25,02	2
41001	NEIVA	53.127	2.107	25,21	2
11001	BOGOTÁ, D.C.	835.861	32.713	25,55	2
68276	FLORIDABLANCA	28.434	1.109	25,64	3
25290	FUSAGASUGÁ	18.905	721	26,22	3
63001	ARMENIA	41.719	1.586	26,30	3
19001	POPAYÁN	44.160	1.669	26,46	3
15001	TUNJA	26.388	996	26,49	3
5837	TURBO	37.225	1.405	26,49	3
68081	BARRANCABERMEJA	36.754	1.386	26,52	3
25307	GIRARDOT	12.614	473	26,67	3
25899	ZIPAQUIRÁ	15.468	577	26,81	3
76892	YUMBO	16.682	622	26,82	3
76520	PALMIRA	41.805	1.552	26,94	3
76834	TULUÁ	27.268	1.010	27,00	3
68001	BUCARAMANGA	73.192	2.707	27,04	4
25269	FACATATIVÁ	19.551	723	27,04	4
23001	MONTERÍA	79.716	2.946	27,06	4
66170	DOSQUEBRADAS	28.541	1.037	27,52	4

20001	VALLEDUPAR	72.624	2.633	27,58	4
8001	BARRANQUILLA	186.372	6.744	27,64	4
50001	VILLAVICENCIO	72.572	2.596	27,96	4
5615	RIONEGRO	17.491	624	28,03	4
68307	GIRÓN	21.682	739	29,34	4
76147	CARTAGO	20.060	680	29,50	4
47001	SANTA MARTA	77.132	2.601	29,65	4
13001	CARTAGENA	152.712	5.133	29,75	4
54001	CÚCUTA	112.519	3.736	30,12	4
5266	ENVIGADO	16.869	552	30,56	5
5360	ITAGUI	35.410	1.149	30,82	5
5631	SABANETA	6.892	214	32,21	5
25473	MOSQUERA	14.289	437	32,70	5
5001	MEDELLÍN	345.207	10.202	33,84	5
5088	BELLO	62.160	1.702	36,52	5
5045	APARTADÓ	27.258	734	37,14	5
8433	MALAMBO	20.243	509	39,77	5
25754	SOACHA	78.286	1.830	42,78	5
76109	BUENAVENTURA	78.853	1.817	43,40	5
76001	CALI	266.134	5.859	45,42	5
8758	SOLEDAD	75.903	1.614	47,03	5

Fuente: Elaboración propia con base en DANE.

Luego, se agruparon los 63 municipios certificados de acuerdo al quintil. Se encuentra que los estudiantes dentro del segundo quintil recibieron cerca de $2 billones de transferencias; mientras que los clasificados dentro del tercer quintil se les asignó menos de $700 mil millones.

TABLA 37. DESCRIPCIÓN QUINTILES DE ESTUDIANTES POR PROFESOR PARA LAS ETC MUNICIPALES

	Departamentos	Estudiantes	Profesores	Monto Transferido (Billones)
Q1	13	472.081	20.461	1,03
Q2	13	1.204.836	47.649	2,01
Q3	12	347.422	13.106	0,70
Q4	13	934.164	32.899	1,76
Q5	12	1.027.504	26.619	1,56
Total	**63**	**3.986.007**	**140.734**	**7,06**

Fuente: Elaboración propia con base en CONPES 180 – DANE.

Bajo la misma línea de análisis se determina la asignación de los municipios agrupados en los diferentes quintiles bajo dos supuestos: asignación por docente y asignación por estudiante. El Gráfico 51 y Gráfico 52 ilustran los resultados. En promedio la asignación realizada por profesor está alrededor de los $50 millones. Por debajo de este valor se encuentran los municipios con menos estudiantes por profesor, es decir los agrupados en el quintil 1 y 2. Por otro lado, en la asignación por estudiante se podría hablar de una tendencia a asignar menos recursos en la medida que hayan más estudiantes por maestro; sin embargo, la asignación del quintil 2 no concuerda con este análisis. Una razón que explica lo anterior respecto a la asignación del segundo quintil, es el hecho que Bogotá este agrupado allí, donde el número de estudiantes asciende a los 830 mil.

GRÁFICO 51. ASIGNACIÓN POR PROFESOR: MUNICIPIOS

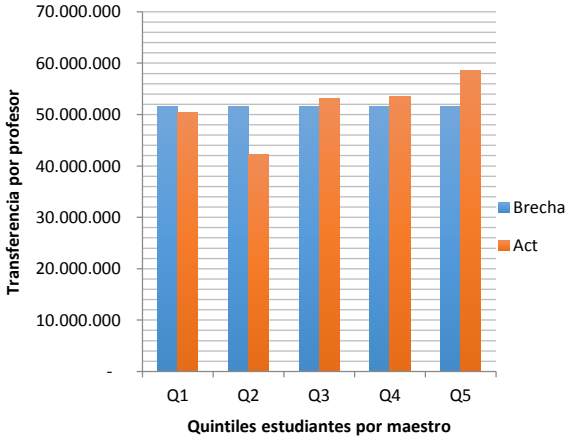
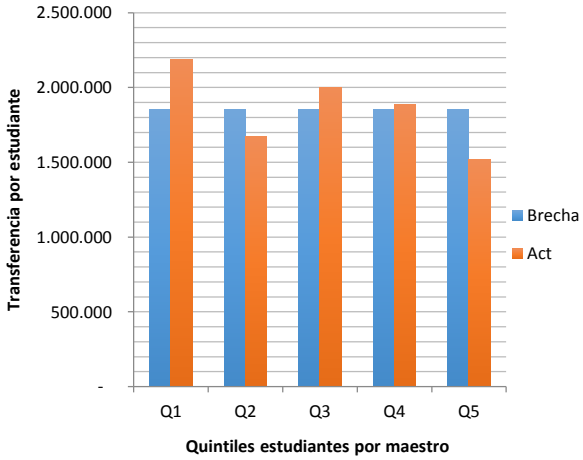


GRÁFICO 52. ASIGNACIÓN POR ESTUDIANTE: MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia con base en CONPES 180.

De igual forma, se simularon los escenarios en donde se asignaron todos los recursos por población atendida o todo por criterios de calidad. Cuando se asigna todo el SGP por población atendida se beneficiaría el quintil 3 y los municipios más afectados serían aquellos donde hay más estudiantes por profesor. Mientras que si se asignara todo por criterios de calidad se benefician los municipios con más estudiantes por maestro.

GRÁFICO 53. ASIGNACIÓN TOTAL POR POBLACIÓN ATENDIDA (TRANSFERENCIA POR PROFESOR): MUNICIPIOS

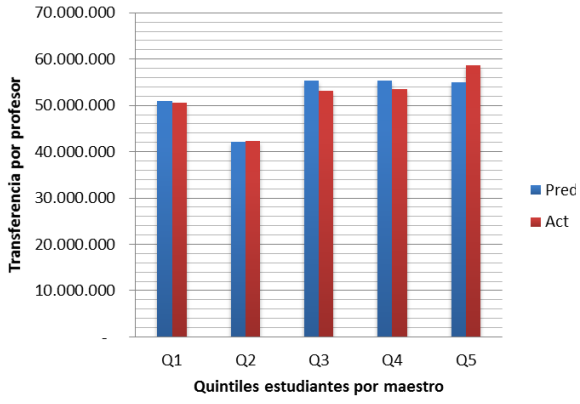
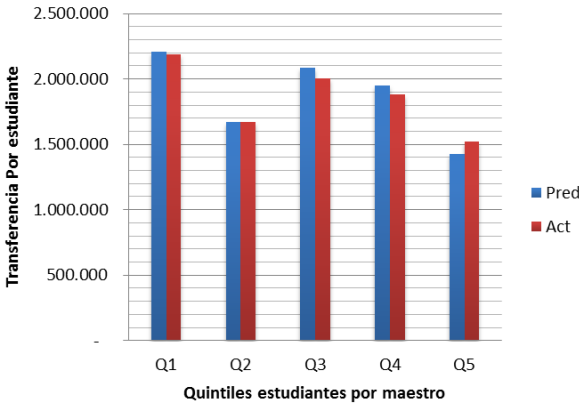


GRÁFICO 54. ASIGNACIÓN TOTAL POR POBLACIÓN ATENDIDA (TRANSFERENCIA POR PROFESOR): MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia con base en CONPES 180.

GRÁFICO 55. ASIGNACIÓN TOTAL POR CALIDAD (POBLACIÓN ATENDIDA) (TRANSFERENCIA POR PROFESOR): MUNICIPIOS

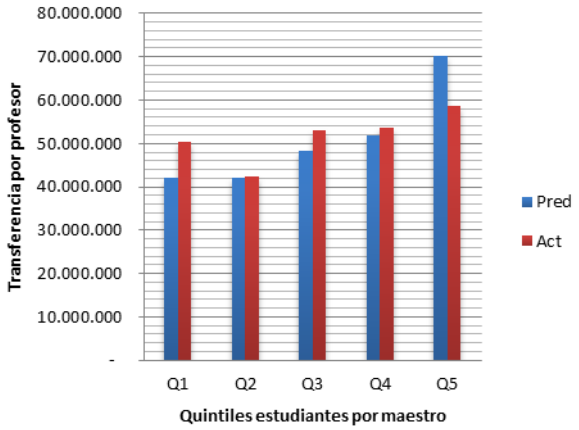
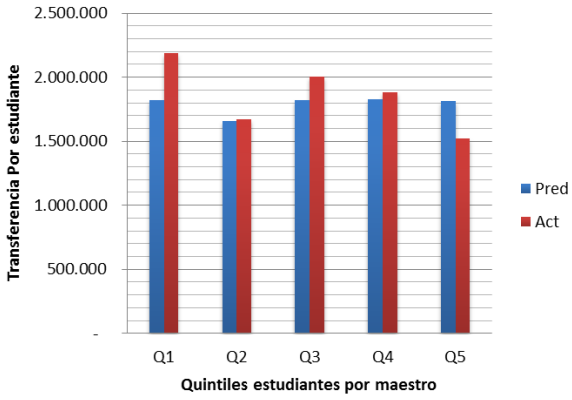


GRÁFICO 56. ASIGNACIÓN TOTAL POR CALIDAD (POBLACIÓN ATENDIDA) (TRANSFERENCIA POR ESTUDIANTE): MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia con base en CONPES 180.

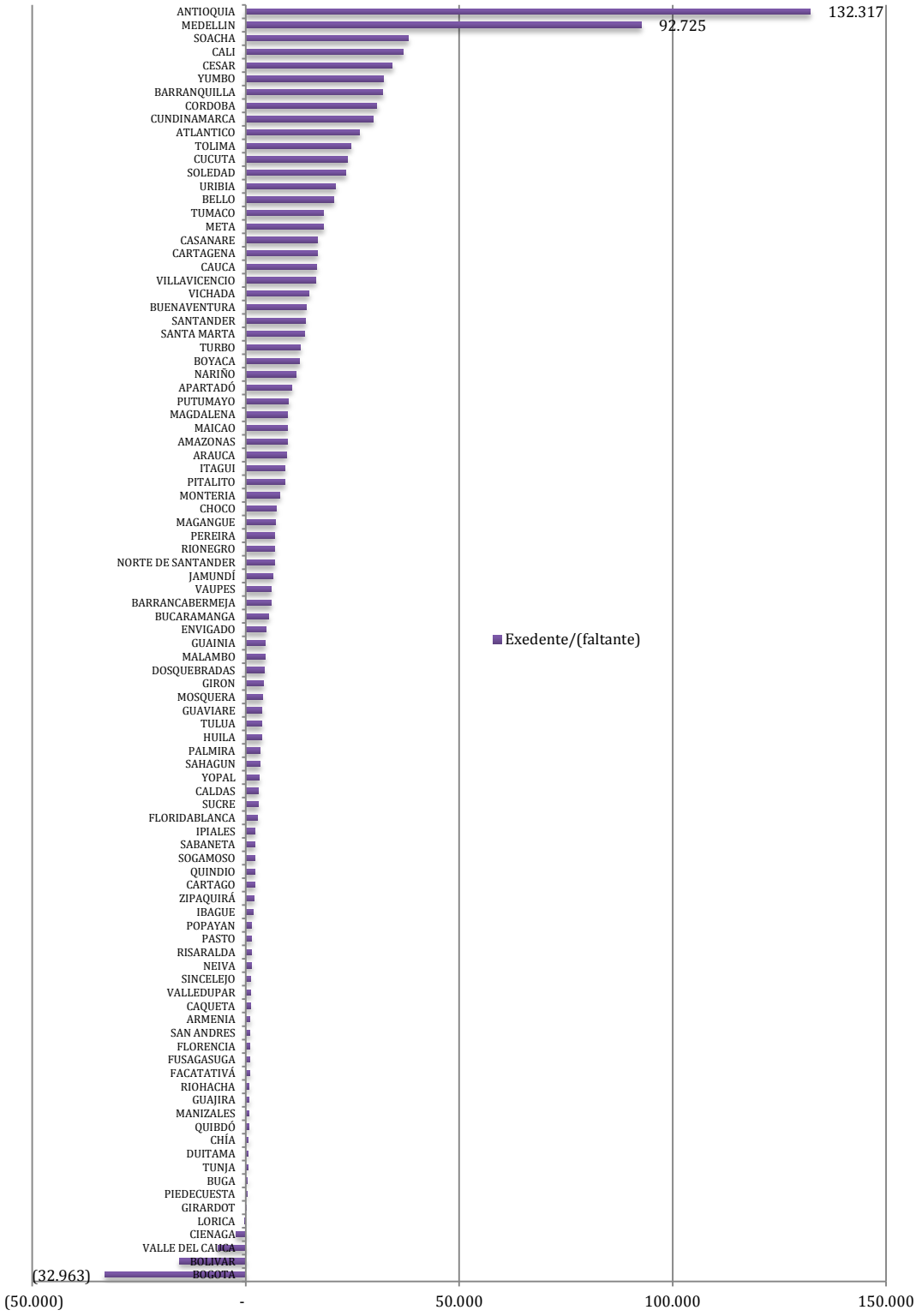
ANEXO 2. FUNCIÓN PRINCIPAL DE LA ASIGNACIÓN POR POBLACIÓN ATENDIDA: PAGO DE NÓMINA

A continuación se evalúa si la actual distribución por población atendida alcanza a cubrir los costos de nómina de la prestación del servicio educativo. Para este análisis, se toma el total de recursos asignados en el Conpes 180 que fueron $15'2 billones de pesos (incluye criterios población atendida, criterio de calidad, ajuste de nómina, compensaciones y cancelaciones); y el costo de nómina proyectada a 2015 (incluye nómina docente, nómina administrativa y NEE e internados) que alcanza los $14,2 billones de pesos. Por lo tanto, teniendo en cuenta estos criterios habría un excedente de $976 mil millones en la vigencia de 2015.

El Gráfico 57 ilustra que la mayoría de las ETC llegarían a cubrir los costos de nómina docente y administrativa, e incluso habría departamentos con excedentes notables. Por ejemplo, el departamento de Antioquia tiene $132 mil millones de excedente, seguido de Medellín ($92,7 billones) y Soacha. Por el contrario, hay 5 entidades que con los recursos asignados no alcanzarían a cubrir esos costos proyectados (Bogotá, Bolívar, el Valle del Cauca, Ciénaga y Lorica)

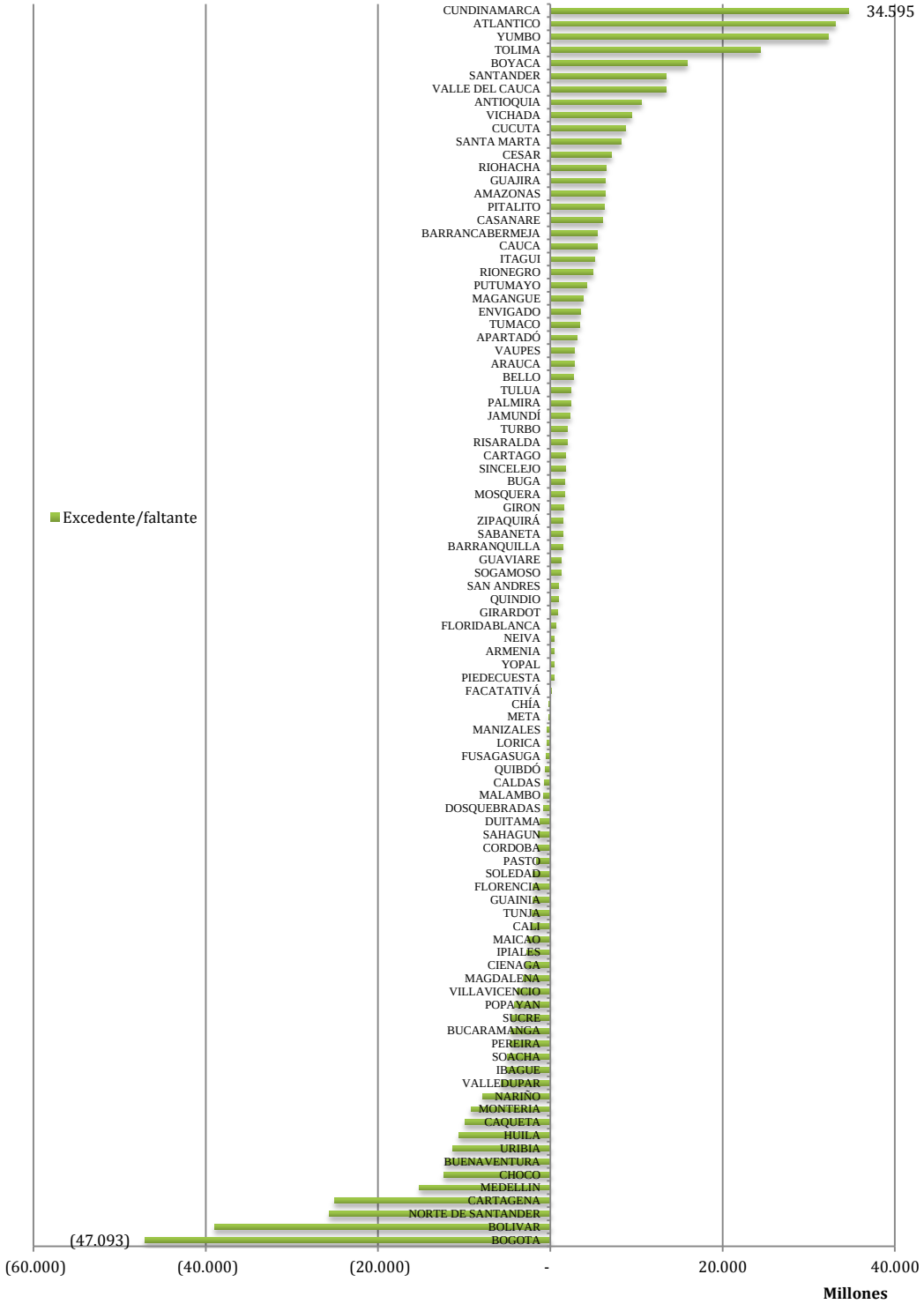
Ahora bien, cabe mencionar que existen costos adicionales que son la matrícula contratada y los gastos administrativos. Según cifras del MEN, al adicionar estos nuevos conceptos los costos proyectados ascienden a $15,85 billones. A simple vista, los recursos asignados por población atendida, $15,2 billones no alcanzan a cubrir este monto. No obstante, hay otro concepto de asignación, destinado específicamente a completar el SGP, llamado complemento. Luego de sumar el complemento, los recursos para pagar los costos asociados a la prestación del servicio educativo suman $15.87 billones. En consecuencia, al hacer la diferencia se encuentra que hay un excedente de $26 mil millones.

GRÁFICO 57. EXCEDENTES Y FALTANTES DE LA ASIGNACIÓN POR POBLACIÓN ATENDIDA PARA CUBRIR LA NÓMINA: MUNICIPIOS (MILES DE MILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia con base en el Conpes 180 y gastos proyectados 2015 del MEN.

GRÁFICO 58. EXCEDENTES Y FALTANTES DE LOS RECURSOS DE POBLACIÓN ATENDIDA AJUSTADOS CON GASTOS ADMINISTRATIVOS, CONTRATACIÓN Y COMPLEMENTO (MILES DE MILLONES DE PESOS)



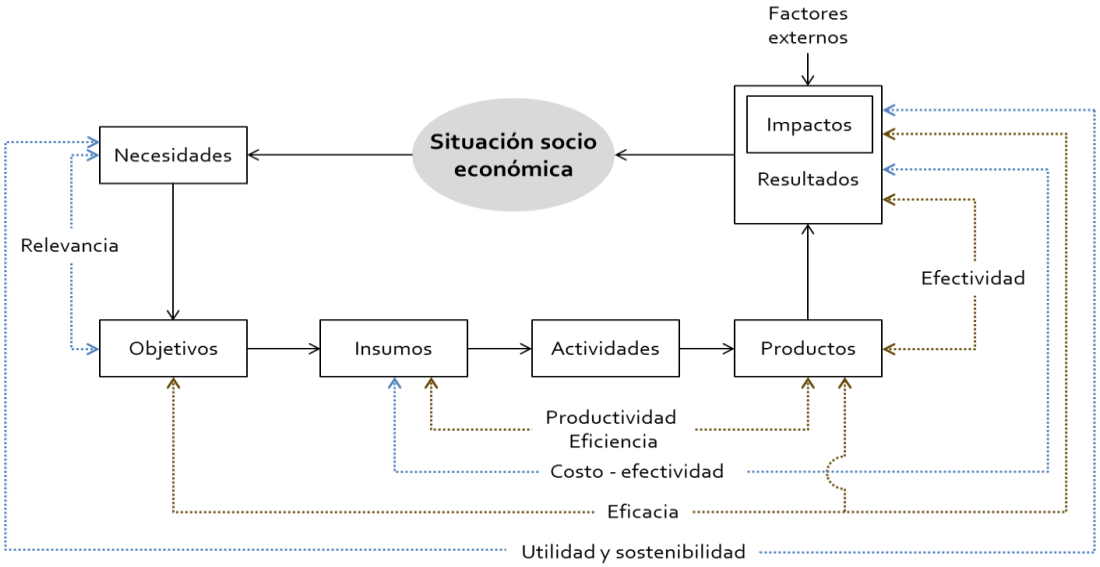
Fuente: Elaboración propia con base en el Conpes 180 y gastos proyectados 2015 del MEN.

ANEXO 3. LA GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA A RESULTADOS (GPOR)

A partir de los elementos del presupuesto y gestión pública orientada a resultados GpoR se sabe que las administraciones públicas no solamente están encargadas de proveer bienes y servicios públicos a los ciudadanos sino que deben propender por la entrega efectiva de los mismos, teniendo en cuenta la percepción ciudadana sobre la calidad de la acción estatal para construir relaciones de confianza con los actores involucrados en su diseño e implementación. La GpoR utiliza el modelo de generación de valor público que está construido sobre la **cadena de valor** como estructura fundamental en la representación de la intervención pública a partir de la cual se puede determinar su marco de desempeño. Como se puede observar en el Gráfico 59 el modelo de generación de valor público parte de identificar una situación socio-económica que se requiere modificar a partir de una política pública. Así, una vez identificadas las necesidades de la población objetivo, se diseña la intervención pública que permita atender la necesidad o solucionar el problema identificado sobre la población apropiadamente focalizada. Posteriormente, se determina su objetivo, en el cual se especifica la solución al problema identificado y se procede a determinar **la cadena de valor**, que es la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados (e impactos).

Los **insumos** son los factores productivos, bienes y/o servicios con los que se cuenta para realizar la intervención pública. Éstos pueden ser de tipo: financiero, humano, jurídico, de capital, etc. Las **actividades** hacen referencia al conjunto de procesos bajo el control del responsable de la intervención pública, que transforma insumos en productos. Los **productos** son bienes y servicios generados por la intervención pública, que se obtienen mediante los procesos de transformación de los insumos. Los **resultados** son los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Estos efectos deben estar relacionados con la intervención pública. Por último, los **impactos** son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado. En esta secuencia, al final son los resultados los que afectan nuevamente la situación socio-económica.

GRÁFICO 59. MODELO DE CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO Y EL MARCO DE DESEMPEÑO



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2014).

De esta forma la teoría de GpoR indica que las políticas públicas alcanzan el mayor nivel de **calidad**[57] cuando se articula la planeación, la presupuestación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas a través de la cadena de valor ya que solo de esta forma es posible tener **mediciones de desempeño** que permitan no sólo una mejor entrega de bienes y servicios públicos sino verificar la productividad y eficiencia del gasto, la eficacia, la efectividad, la costo-efectividad y la calidad de la intervención pública. Como se observa en el Gráfico 59 la **eficacia** se entiende como el grado de cumplimiento de las metas y objetivos a nivel de productos y resultados. La **efectividad** es el grado en el que los resultados deseados se alcanzan a través de los productos, mientras que la **costo-efectividad** relaciona el costo promedio por cada unidad de resultado final alcanzado. Por otra parte, para tener mediciones apropiadas de **productividad y eficiencia** tanto del gasto público como de las políticas que lo financian, es necesario cuantificar los insumos y productos tanto en unidades físicas como monetarias para generar referentes que permitan una comparación apropiada.

[57] La calidad mide el grado en que el producto (bien o servicio) suministrado por una intervención pública cumple con las expectativas y necesidades de la población.

ANEXO 4. EVALUACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE CALIDAD

El anexo expuesto a continuación hace un análisis de hechos estilizados donde se evalúa los criterios de asignación por calidad que llega directamente a los municipios. En todos los gráficos en el eje vertical se encuentra el puesto promedio de los estudiantes de cada municipio del país en los resultados de las pruebas saber de 2014 (entre más cerca del origen el puesto es mejor), en el eje x cada una de las variables a evaluar[58]. Los resultados son correlogramas donde el valor ajustado o "*fitted value*" corresponde al β de una regresión lineal simple entre las variables en mención.

En los siguientes gráficos se muestra que entre mayor sea el porcentaje de estudiantes que obtuvieron resultados satisfactorios y avanzado en saber 3 (lenguaje) en 2012, mejor es el resultado promedio de las pruebas saber 11 en 2014. Esta relación es consistente para los resultados de 2013 de lenguaje saber 3.

GRÁFICO 60. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 3 DE LENGUAJE EN 2012 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)

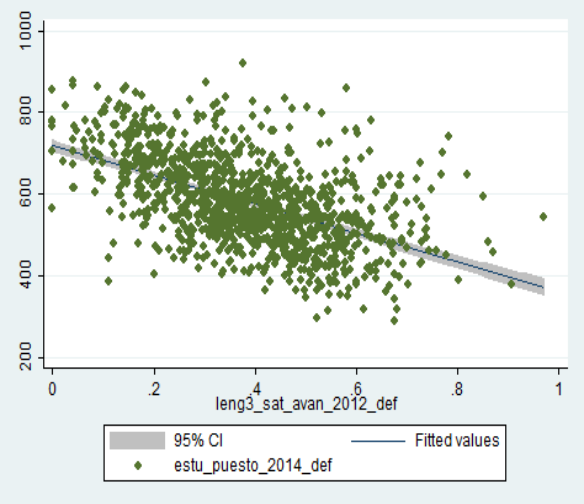
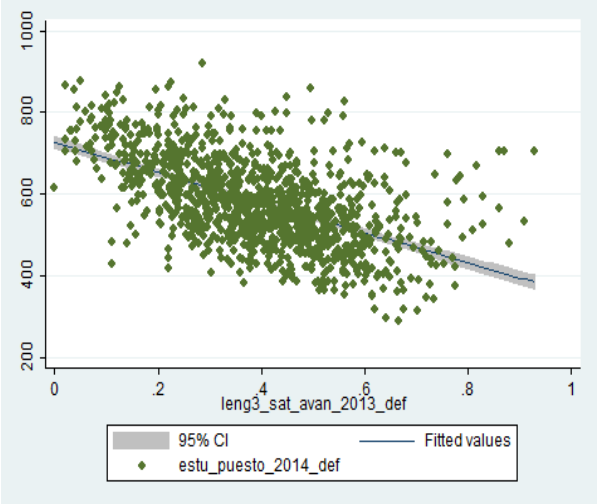


GRÁFICO 61. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 3 DE LENGUAJE EN 2013 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

[58] Estas variables son utilizadas en el actual esquema de asignación de recursos.

Un resultado similar se encuentra al estudiar la relación entre los resultados de lenguaje de saber 5 y la puntuación promedio de saber 11 en 2014. El resultado es persistente al estudiar la relación de 2013 y el resultado de saber 11 en 2014.

GRÁFICO 62. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 5 DE LENGUAJE EN 2012 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)

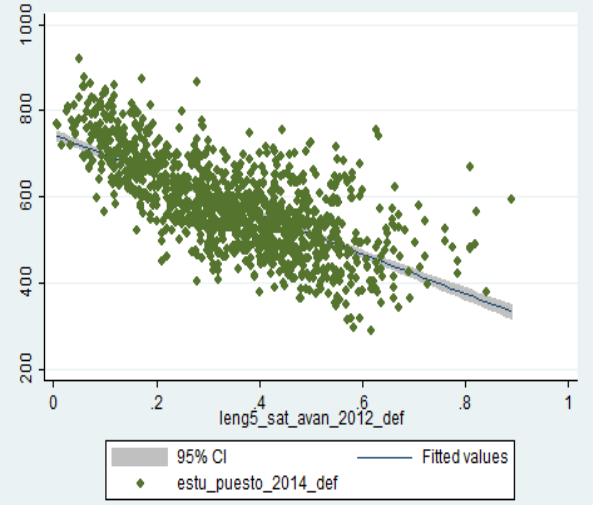
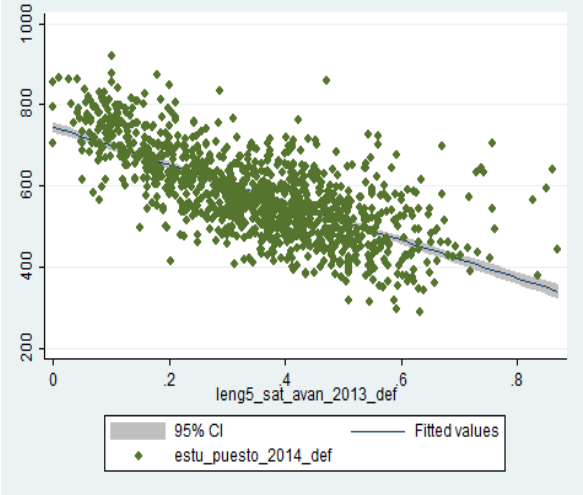


GRÁFICO 63. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 5 DE LENGUAJE EN 2013 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

Lo mismo ocurre al comparar los resultados de saber 9 de lenguaje en 2012 y los resultados de saber 11 en 2014. El resultado es persistente si se compara con 2013.

GRÁFICO 64. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 9 DE LENGUAJE EN 2012 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)

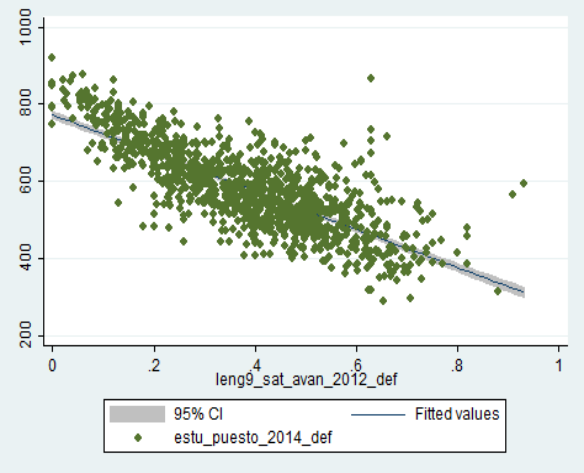
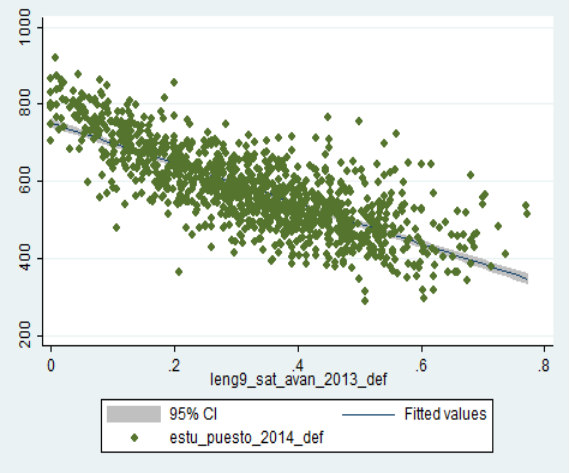


GRÁFICO 65. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 9 DE LENGUAJE EN 2013 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

Al estudiar el desempeño en matemáticas se encuentran correlaciones similares y persistentes en el tiempo. Es interesante que en promedio los estudiantes de saber 3 obtuvieran mejores resultados que los que hacen los exámenes en los niveles 5 y 9 debido a que hay más municipios en la cola derecha de la distribución. Lo anterior debe tomarse como una alerta temprana; es posible que entre tercero y quinto haya un déficit de maestros de calidad en matemáticas o que la política de primera infancia esté dando resultados tempranos, entre otras posibles explicaciones[59].

[59] Se requiere mayor estudio para determinar el porqué de este hecho estilizado.

GRÁFICO 66. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 3 DE MATEMÁTICAS EN 2012 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)

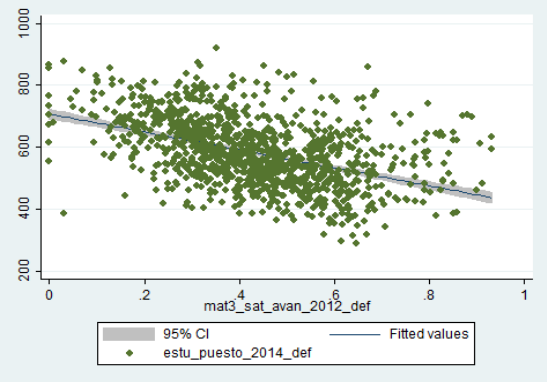


GRÁFICO 67. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 3 DE MATEMÁTICAS EN 2013 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)

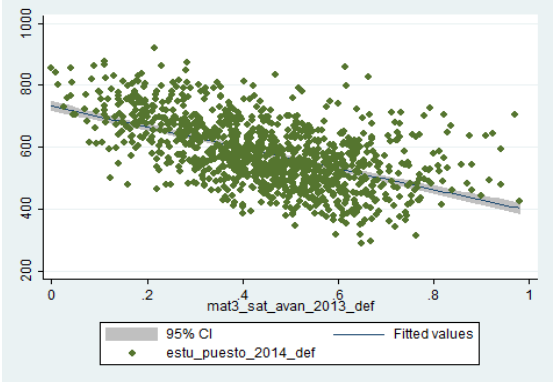


GRÁFICO 68. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 5 DE MATEMÁTICAS EN 2012 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)

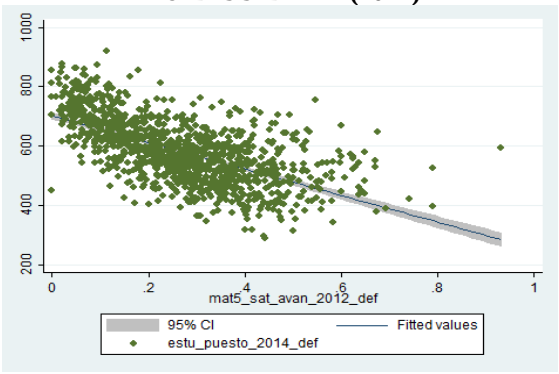


GRÁFICO 69. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 5 DE MATEMÁTICAS EN 2013 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)

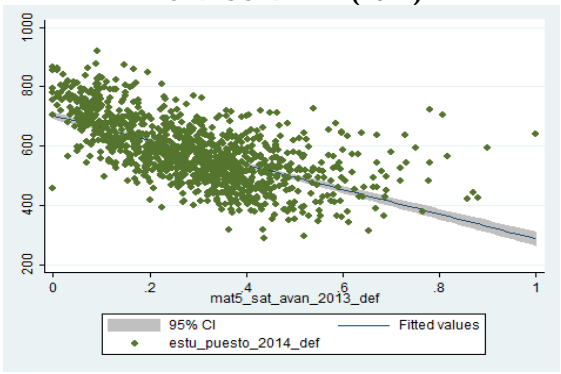


GRÁFICO 70. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 9 DE MATEMÁTICAS EN 2012 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)

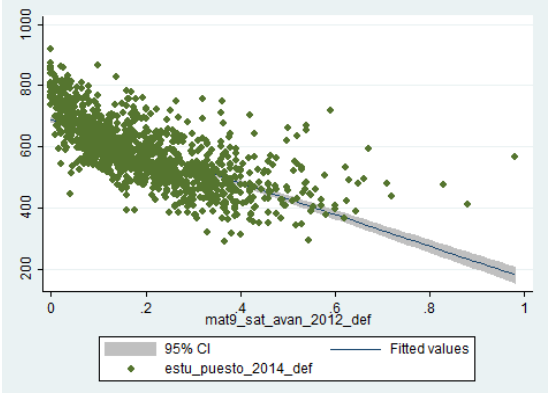
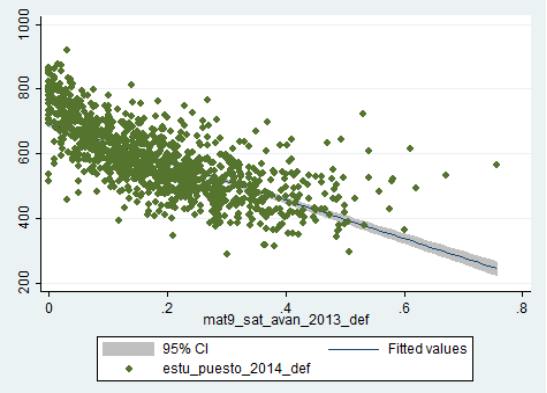


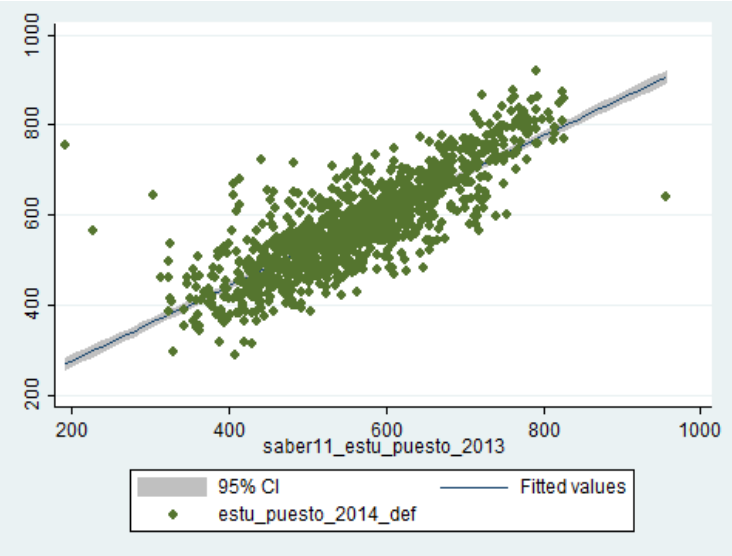
GRÁFICO 71. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE OBTUVIERON RESULTADOS "SATISFACTORIO" Y "AVANZADO" EN LAS PRUEBAS SABER 9 DE MATEMÁTICAS EN 2013 Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

En otro orden de ideas, al comparar los resultados de las pruebas saber se encuentran resultados persistentes en el tiempo. Los que obtienen buenos resultados en 2013 también los hacen en 2014. Es evidente el gran ajuste que existe entre las dos series. Sería interesante tener estos resultados en un periodo más amplio de tiempo para determinar si esta correlación es o no persistente.

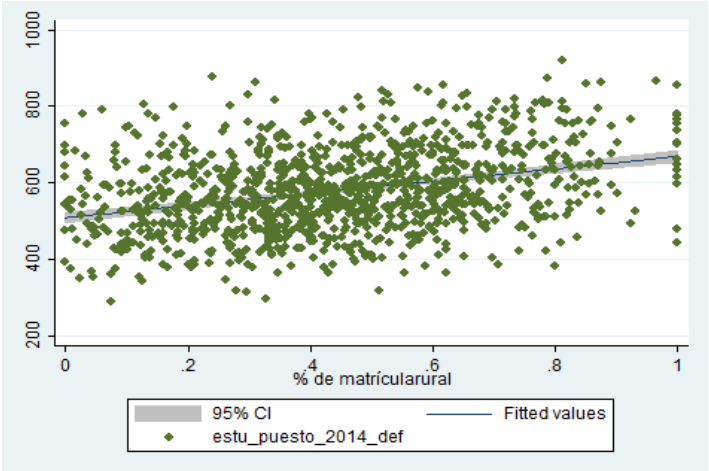
GRÁFICO 72. PUESTO PROMEDIO ESTUDIANTES DE LOS MUNICIPIOS EN 2013 Y 2014



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

Asimismo, existe una leve correlación entre ruralidad y desempeño en las pruebas saber 2014. A menor ruralidad, mejor desempeño.

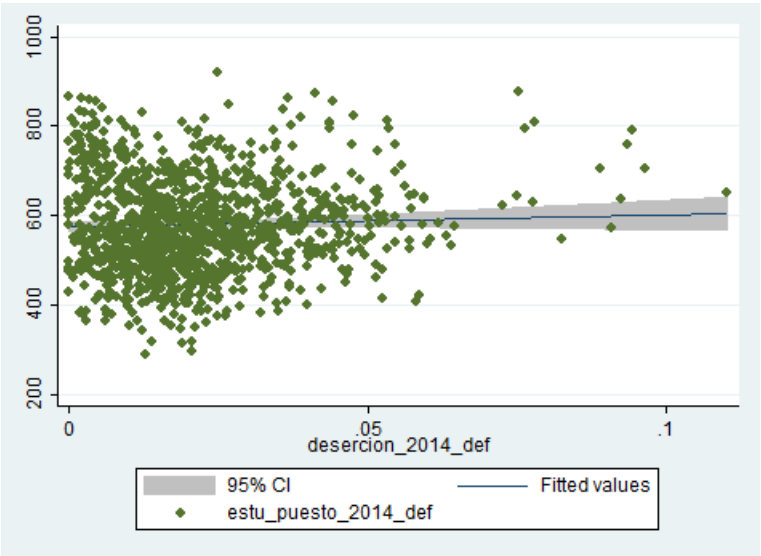
GRÁFICO 73. PORCENTAJE DE RURALIDAD Y PUESTO PROMEDIO SABER 11 (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

No es clara la relación entre la deserción y el desempeño en las pruebas saber.

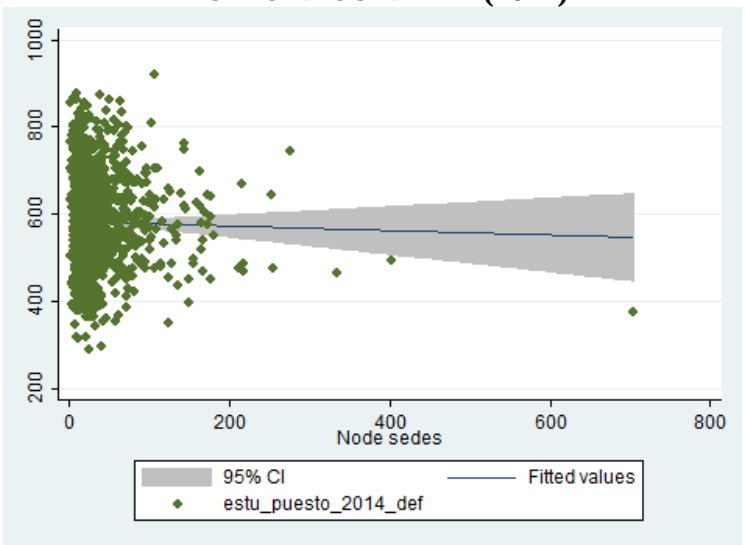
GRÁFICO 74. DESERCIÓN ESCOLAR Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

Tampoco es fuerte la relación entre el número de sedes y los resultados de las pruebas saber en 2014.

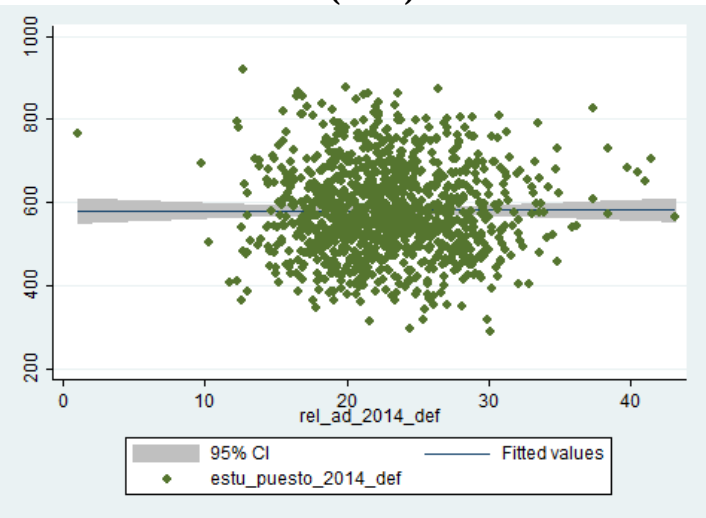
GRÁFICO 75. NÚMERO DE SEDES EDUCATIVAS POR MUNICIPIO Y PUESTO PROMEDIO DE LAS PRUEBAS SABER 11 (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

La relación alumno docente parece no explicar los resultados de las pruebas saber.

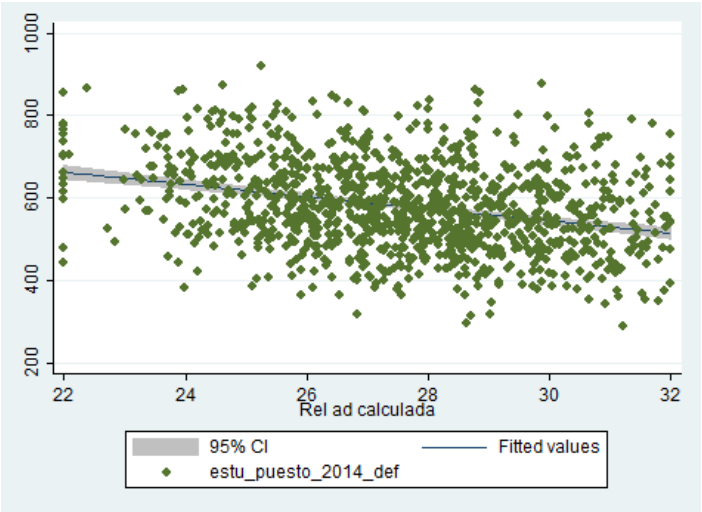
GRÁFICO 76. RELACIÓN ALUMNO DOCENTE Y PUESTO PROMEDIO DE LAS PRUEBAS SABER 11 (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

La variable "relación alumno docente calculada" es similar a la anterior pero se determina el número de estudiantes por profesor de acuerdo con el área urbana o rural. Para el caso de barranquilla que no tiene área rural, el cálculo es el siguiente: 0*22 +100*32 = 32. Esto se hace para todos los municipios. Se encuentra que entre más urbana es una zona mejor es su desempeño en las pruebas.

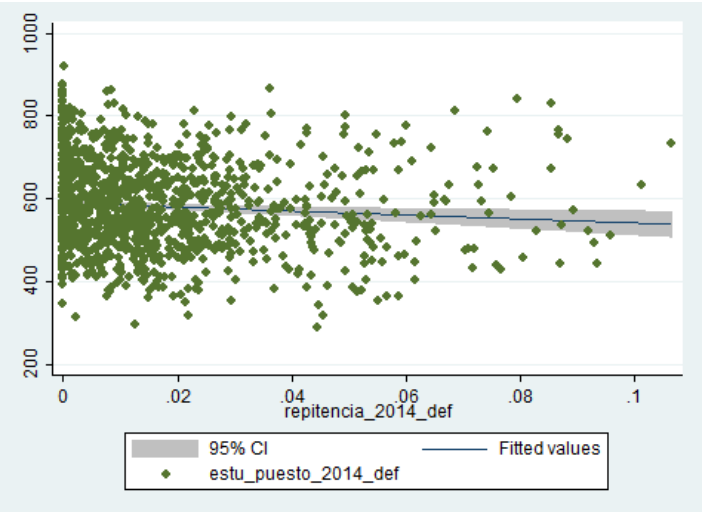
GRÁFICO 77. "RELACIÓN ALUMNO DOCENTE CALCULADA" Y PUESTO PROMEDIO DE LAS PRUEBAS SABER 11 EN 2014



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

Finalmente, a mayor repitencia, mejores resultados en pruebas saber. No obstante, la relación no es fuerte.

GRÁFICO 78. REPITENCIA Y PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en planeación (MEN).

En síntesis, se recomienda asignar los recursos usando la menor cantidad de indicadores posibles debido a razones de eficiencia del gasto. Es más fácil monitorear la calidad de menos fuentes de información a través de auditorías; las pruebas saber 11 cuentan en la actualidad con mecanismos adecuados de control, por lo que se sugiere concentrar esfuerzos en medir esta variable con el menor margen de error posible. Para el caso de municipios con colegios que no ofrezcan el grado 11 se tomaría el resultado de la prueba saber del grado más alto o el índice sintético de calidad educativa de los colegios.

ANEXO 5. ÍNDICE DE VULNERABILIDAD SOCIOECONÓMICA (IVSE)

En este anexo se estima un índice de vulnerabilidad socioeconómica a nivel municipal y por ETC. Se tuvieron dos criterios para su estimación; i) disponibilidad de la información y ii) su relación con los resultados encontrados por Barrera *et al* (2014), en donde las condiciones socioeconómicas de los municipios y hogares son las que determinan los resultados de las pruebas Saber. El autor recuerda que son los niños de colegios privados quienes obtienen mejores calificaciones, y que esto se explica en gran parte por las mejores condiciones del entorno y porque los padres juegan un rol central en la educación de los hijos. Esto es muy importante pues la calidad de la educación es un buen predictor del salario y la productividad laboral. Padres que pueden pagar colegios privados tienen buenos salarios porque tienen buena educación, los mejores resultados de los privados se explican tanto por mejores condiciones institucionales, como por el apoyo que le brindan los padres con buena educación a sus hijos.

En el mismo orden de ideas, los colegios en zona urbana obtienen mejores resultados que los que se ubican en áreas rurales, no sólo por las condiciones de los colegios o por el nivel de estudio de los padres, sino por las condiciones socioeconómicas del territorio. Si se comparan dos estudiantes que presentan condiciones semejantes dentro del hogar y asisten a instituciones educativas parecidas, se esperan peores resultados de un niño que vive en un municipio típicamente rural con un niño de una ciudad capital como Bucaramanga. Consecuentemente, no es lo mismo un niño que vive en un distrito minero, que otro que vive en un municipio lechero, así ambos sean rurales.

En línea con lo anterior, proponemos la creación de un índice que cuantifique tres dimensiones a nivel municipal: i) La primera dimensión es el porcentaje de matrícula rural dentro de un municipio (ruralidad), ii) para la segunda, se estima el porcentaje de viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela; para diferenciar entre municipios que tienen una ruralidad similar pero, condiciones socioeconómicas diferentes, lo que determina la probabilidad con la que un niño deja de ir a la escuela para comenzar a trabajar (inasistencia); iii) la tercera dimensión es el porcentaje de viviendas dentro de un municipio

con más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados (dependencia económica). La tercera variable mide las condiciones dentro de los hogares de los municipios.

La información del porcentaje de matrícula rural proviene del MEN y se toman los datos de 2014, mientras que las otras dos dimensiones provienen del DANE y su estimación se hizo con base al censo de población de 2005.

El índice se construye con ponderaciones iguales para las tres dimensiones de acuerdo con la ecuación (1). Las variables se estandarizaron en el intervalo (0,1) y las ponderaciones empleadas también. En consecuencia, el índice se encuentra entre este intervalo donde valores más cercanos a 1 implican una mayor vulnerabilidad, mientras que cuando el índice se acerca a cero, la vulnerabilidad es más baja. El ejercicio se realizó para todos los municipios.

$$índice\ de\ vulnerabilidad\ socioeconómica = \frac{1}{3}(ruralidad + inasistencia + dependencia\ económica) \quad (1)$$

Los gráficos 79 y 80 se presentan los resultados de las pruebas saber 11 de 2014 a través de decíles y quintiles del Índice de Vulnerabilidad Socio-Económica (IVSE). El Gráfico 79 enseña los resultados a nivel municipal, donde se observa que a medida que los municipios son más vulnerables obtienen peores resultados, en este caso se emplean decíles pues el cálculo se realizó para todos los municipios del país. El Gráfico 80 hace el mismo análisis pero a nivel de ETC, como son tan sólo 95, se emplean quintiles en vez de decíles. Los resultados de la segunda estimación son consistentes con los de la primera, entre más vulnerables son las condiciones socioeconómicas de las ETC, estas obtienen peores puestos en los exámenes estatales.

GRÁFICO 79. PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014) A TRAVÉS DE DECÍLES DE IVSE (NIVEL MUNICIPAL)

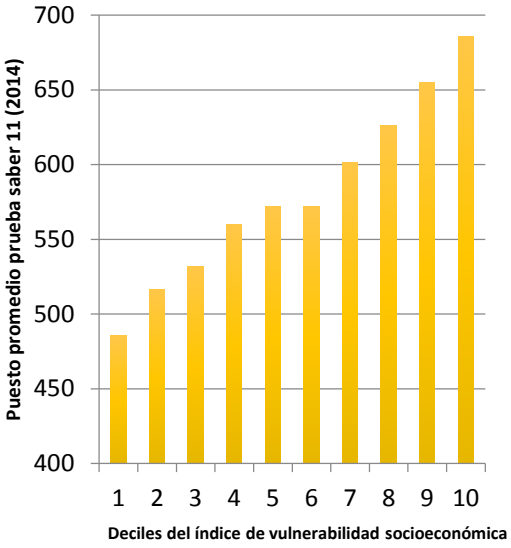
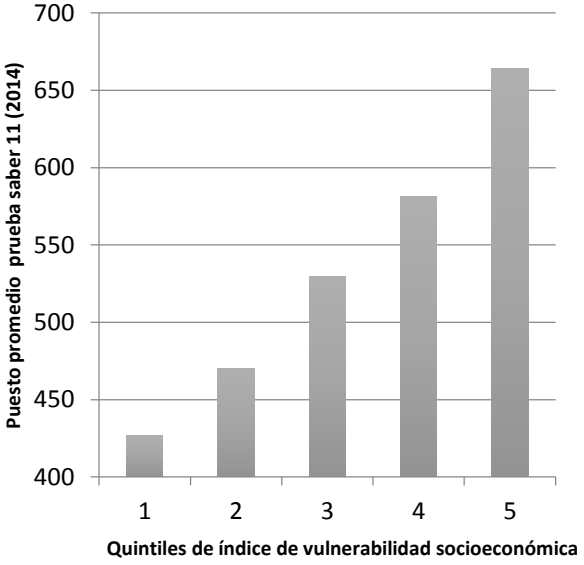


GRÁFICO 80. PUESTO PROMEDIO PRUEBAS SABER 11 (2014) A TRAVÉS DE QUINTILES DE IVSE (ETC)



ANEXO 6. SIMULACIONES UTILIZANDO EL IVSE, PRUEBAS SABER 11 E INDICADORES DE REPITENCIA

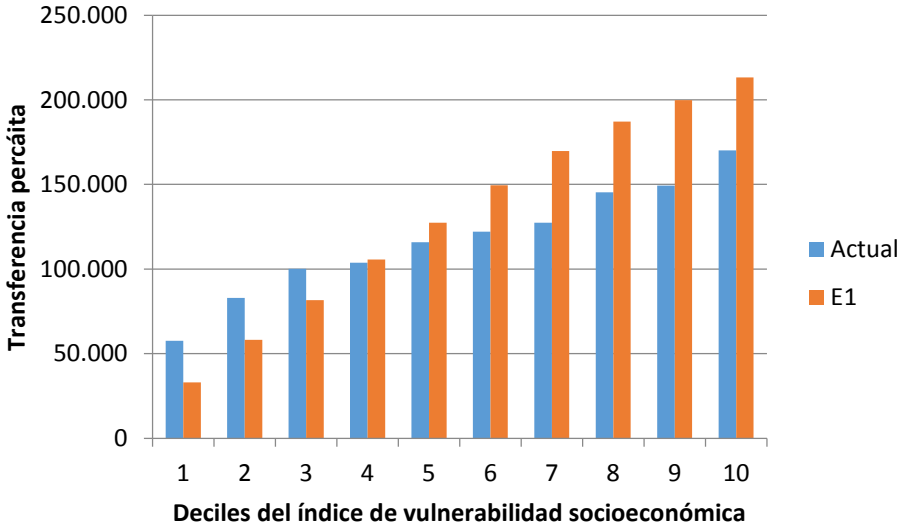
En esta sección se presenta un propuesta de modificación de los actuales criterios de asignación del SGP a través de indicadores de resultado de las pruebas estandarizadas. Esta propuesta, tiene la ventaja de usar fuentes de información que son variables en el tiempo, y por esto, la focalización que se presenta puede cambiar de un año a otro. Son ejercicios de estática comparativa, que permiten observar un reajuste en la fórmula dadas las condiciones actuales. Aunque no requiere un proceso de modificación legal en el congreso o cambios en decretos reglamentarios, el impacto que tendrá esta propuesta es sobre el comportamiento de los gobiernos locales.

En consecuencia, se presenta un primer escenario ilustrativo en el que se premia la mejora en la calidad controlando por las condiciones socioeconómicas de la población. La fórmula para crear la distribución del escenario está dado por la ecuación de abajo y sus resultados se presentan en el Gráfico 81. El resultado focaliza los recursos en municipios con mayor dependencia y premia la mejora en las pruebas Saber 11[60].

$$Asignación\ calidad\ propuesta = \frac{1}{Puesto\ saber\ 11\ año\ anterior} * decil\ (IVSE) * matrícula$$

[60] Entre mayor sea el puesto de las pruebas saber11 menor será la asignación al encontrarse en el denominador. Entre mayor sea el IVSE, mayor será su decil. Entre mayor sea la matrícula, mayor será la asignación. Si en el municipio no hay colegios con grado 11 se toma el resultado de la prueba saber del grado más alto disponible.

GRÁFICO 81. DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE LOS RECURSOS Y ESCENARIO 1



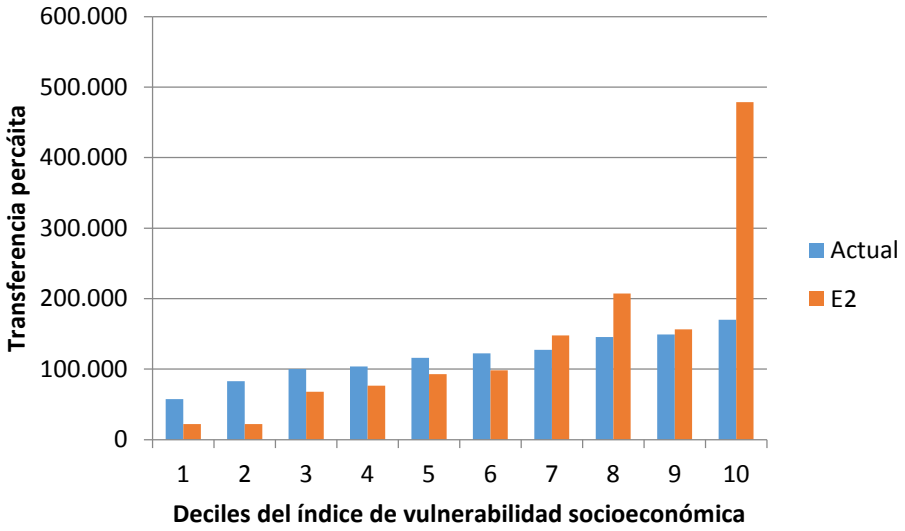
Fuente: Elaboración propia con base en MEN y DANE.

Sin embargo, este es un escenario extremo. Los alcaldes podrían seleccionar a los mejores estudiantes para obtener mejores resultados y así, más recursos. Si los gobiernos locales quieren que esto ocurra, pueden incrementar las tasas de repitencia de forma que los alumnos malos nunca hagan el examen, lo que puede conllevar a incrementos en la tasa de deserción. Por este motivo, el segundo escenario propuesto es similar al primero, pues también es un escenario extremo; en este caso, se premia la no repitencia. La ecuación que describe la distribución de recursos se muestra abajo y sus resultados se presentan en el Gráfico 82. Como era de esperarse, dicha asignación focaliza mejor los recursos que la distribución actual y fomenta la no repitencia[61].

$$Asignación\ calidad\ propuesta = \frac{1}{Tasa\ de\ repitencia\ año\ anterior} * decil\ (IVSE) * matrícula$$

[61] Entre mayor sea la tasa de repitencia menor será la asignación al encontrarse en el denominador. Entre mayor sea el IVSE, mayor será su decil. Entre mayor sea la matrícula, mayor será la asignación

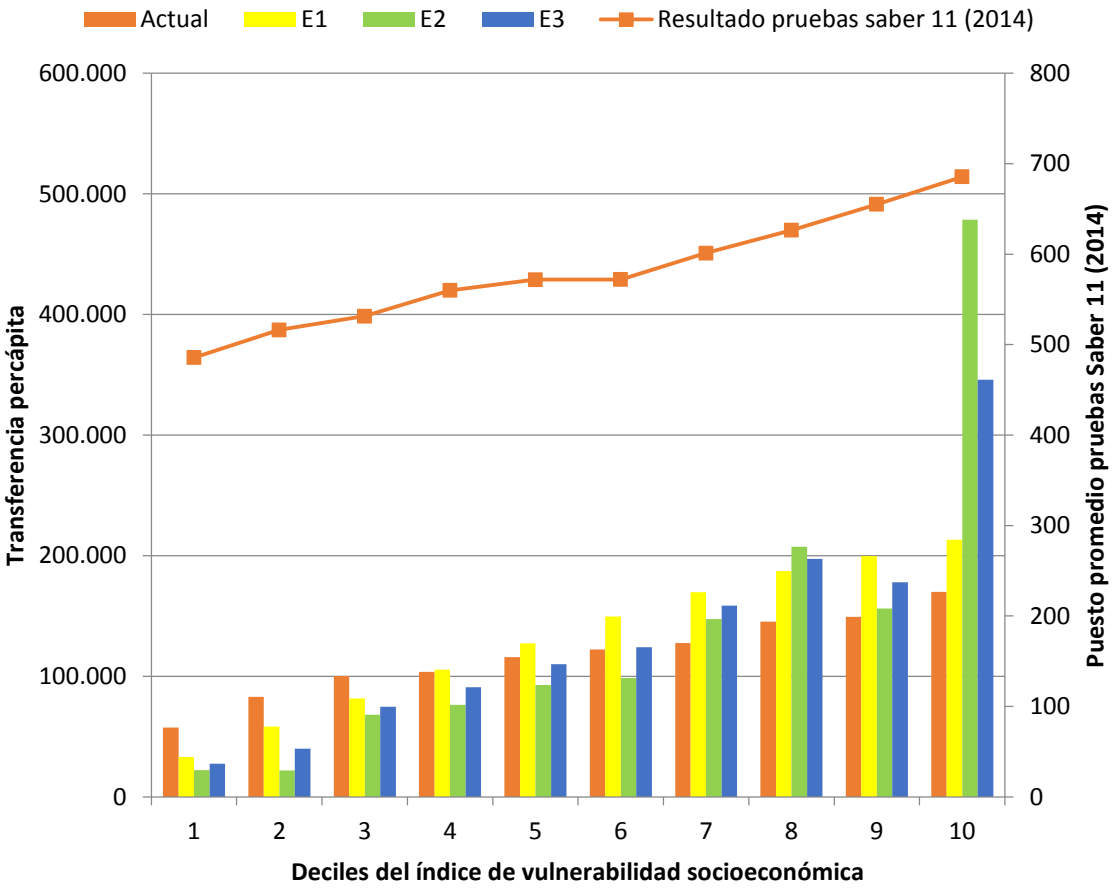
GRÁFICO 82. DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE LOS RECURSOS Y ESCENARIO 2



Nuevamente, este escenario extremo conllevaría un comportamiento que no mejora la calidad de la educación, simplemente premia la no repitencia. Consecuentemente, se propone un tercer escenario donde la mitad de los recursos se destinan vía Saber 11 y la otra mitad por la tasa de repitencia.

El resumen de los resultados de las simulaciones puede encontrarse en el Gráfico 83. Como era de esperarse, el escenario 3 (E3) mejora la focalización de los recursos con relación a la distribución actual y genera incentivos correctos para los gobiernos locales a través de una fórmula donde las variables de control de los gobiernos locales se reduce a dos, mejorar la calidad de la educación (medida en las pruebas Saber 11) mientras se minimiza la repitencia.

GRÁFICO 83. RESUMEN DE LAS SIMULACIONES DE LOS RECURSOS DE CALIDAD MATRÍCULA



ANEXO 7. SIMULACIONES UTILIZANDO UN MECANISMO DE COFINANCIACIÓN

A continuación se presentan los ajustes sugeridos a la distribución de los recursos por calidad de la población atendida. Los recursos se aproximan a 2.5 billones y como se muestra en el entregable 5, el monto de recursos, a pesar de asignarse con criterios de calidad, se destina a pagar la nómina y gastos de funcionamiento del sector.

Se propone entonces un mecanismo de cofinanciación donde el gobierno entregará estos recursos de manera que se focalicen mejor y verdaderamente promuevan el mejoramiento en la calidad de la educación y la no repitencia. A su vez las ETC le entregaran al Gobierno Nacional un plan de acción o gestión para alcanzar estos dos objetivos al mismo tiempo (focalización y mejora en la calidad). Si las ETC no entregan los requerimientos de información solicitados por el nivel central, no podrán hacer parte de la bolsa que comenzará a distribuirse en dos años, cuando el nuevo censo de población se encuentre disponible (o la información pertinente para estimar la asignación). Esto implica que el Gobierno Nacional destinará una proporción de recursos al pago de nómina directamente y liberará la bolsa de calidad de la población atendida para que las ETC y el Gobierno Nacional jueguen con las reglas que se enseñan a continuación.

El contrato plan es un mecanismo de cofinanciación que rompe con la tradicional visión político administrativa. Se quiere fomentar un esquema donde los municipios y departamentos del país usen sus recursos propios en el mejoramiento de la calidad de la educación. Para que el gobierno nacional participe con recursos, es importante que los ETC tengan un plan de acción donde se presupueste al menos una proporción de los recursos propios de los municipios y departamentos con metas concretas. Las metas serán la mejora en las pruebas Saber 11 y la disminución de la repitencia. Lo que se busca en el plan de acción son las acciones que permitirán la consecución de estos logros y los recursos asociados (sin la intervención de la nación). Acto seguido, los recursos de la nación deben premiar o castigar la consecución de las metas mencionadas anteriormente.

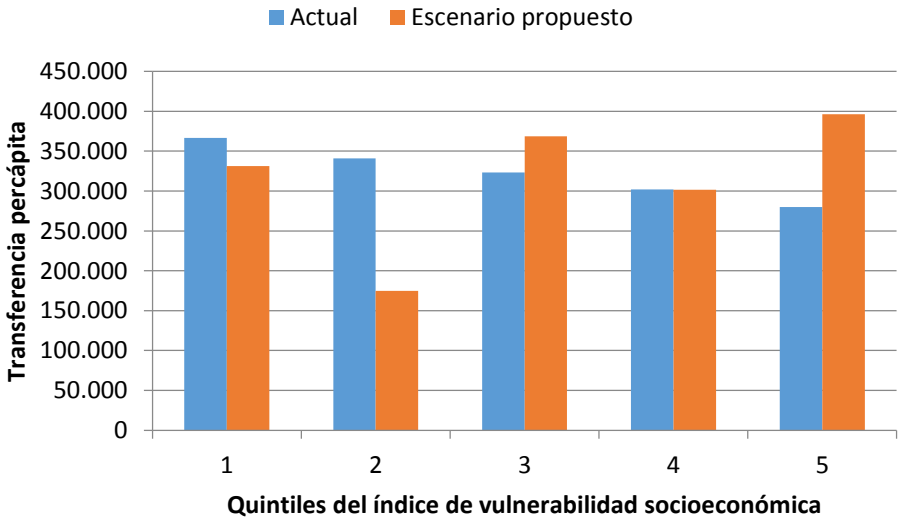
Conocer la estrategia territorial de cada una de las ETC es un proceso que toma tiempo. Idealmente, en la visión compartida del desarrollo educativo, se debe dar entre departamentos y municipios en caso de que las ETC sean departamentos y entre los grupos interesados en una mejor educación como padres de familia cuando las ETC son municipios.

Teniendo en cuenta los temas mencionados anteriormente, se propone una distribución con la misma metodología del escenario tres de la sección anterior, donde los recursos se focalizan por los resultados de las pruebas saber 11 y la tasa de repitencia del año anterior, controlando por el IVSE y ponderando por la matrícula.

El Gráfico 84 presenta el resultado de la simulación y la distribución actual de los recursos por calidad de la población atendida. Como era de esperarse, la distribución propuesta focaliza mejor los recursos entre las ETC de acuerdo con el IVSE[62]. Nuevamente vale la pena mencionar que este es un ejercicio estático e ilustrativo, los resultados son variables en el tiempo y por esto es fundamental que los recursos de calidad no se dediquen al pago de la nómina; bien al contrario, se quiere que se dediquen a infraestructura, bonos y demás políticas que se consideren necesarias pero no obliguen al gobierno nacional a transferir recursos el año siguiente. Es un esquema de premios y castigos por la buena o mala gestión.

[62] La distribución actual premia a las ETC menos vulnerables.

GRÁFICO 84. TRANSFERENCIA POR HABITANTE (DISTRIBUCIÓN ACTUAL) Y PROPUESTA



Finalmente, se propone que el MEN haga seguimiento a los planes de acción de las ETC y pueda castigar a aquellos que no dedicaron la proporción de recursos propios que las mismas ETC propusieron. Para esto, el sistema debe ser flexible y el MEN sólo puede castigar incumplimientos, el premio es poder participar en el esquema que se propone. Para evitar la manipulación de las variables usadas para calcular el IVSE es deseable que los valores de dichas variables sean producidos por el DANE

Capítulo V. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN: REVISIÓN DE LA LITERATURA Y LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA DE ESQUEMA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGP ORIENTADOS A EDUCACIÓN

Autores
Natalia Salazar
Orlando Gracia
Carlos Antonio Mesa

A) INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha venido dando un proceso de descentralización en la provisión de servicios y bienes públicos, entre ellos la educación.

La descentralización de la educación es por definición la transferencia de responsabilidades en materia de educación desde gobierno central (Ministerio de Educación) a niveles de gobierno inferiores (regiones-estados-departamentos y localidades-ciudades-municipios) o a los colegios mismos.

La principal motivación de la descentralización educativa es producir incentivos en todos los actores involucrados en el proceso educativo con el propósito de mejorar la eficiencia y la gestión de los recursos públicos dedicados a la provisión de ese servicio.

En la experiencia internacional se observan tres tipos de procesos de descentralización en materia educativa: 1) desconcentración de la educación, proceso en el que el gobierno transfiere algunas responsabilidades a sus oficinas regionales o locales, las cuales siguen siendo parte de la administración central; 2) devolución educativa, que es aquel proceso en el cual el gobierno central transfiere responsabilidades a los gobiernos regionales o locales elegidos; 3) delegación educativa en la cual las responsabilidades le son transferidas directamente a los colegios. Este tipo de descentralización es el denominado *school based management model*.

La descentralización educativa no ha sido un proceso uniforme en el mundo. La diversidad en los esquemas adoptados internacionalmente es amplia y no puede identificarse el patrón único a seguir debido a que estos responden a las características socio-económicas, políticas y culturales particulares en cada país. Las estrategias han variado en términos del alcance en materia de la delegación de las responsabilidades del Gobierno Central a los niveles inferiores de gobierno y de los sistemas de financiación.

La descentralización educativa ha sido ampliamente discutida en la literatura económica y entre los hacedores de política y una de las conclusiones sobre las que hay consenso es que el balance entre la eficiencia en la prestación del servicio, la equidad en el acceso a la educación y la sostenibilidad fiscal-financiera del esquema no es fácil de lograr. No obstante, los resultados de los diferentes esquemas adoptados en otros países permiten identificar elementos de diseño que promover el impacto en equidad regional y calidad educativa.

Cuando se evalúa la descentralización en materia educativa, generalmente se abordan preguntas en torno a qué actor (gobierno central, regional o local o colegio) toma las decisiones en materia de los programas educativos, decide sobre la construcción de los colegios y su mantenimiento, y selecciona, contrata y paga los maestros. Otro aspecto importante en cuanto a la evaluación de la descentralización educativa es el actor que financia la prestación del servicio.

En relación con el tema del modelo de financiación se distinguen diferentes variaciones entre dos extremos. Uno de estos es aquel en el cual los recursos provienen del recaudo de impuestos y demás recursos propios a nivel local. El otro es un esquema en cual el Gobierno Central transfiere recursos provenientes de sus impuestos y otras fuentes a los niveles inferiores de gobierno o a los colegios directamente. Lo más usual es ver una combinación de estos dos modelos extremos. Esto debido a que, en general, los ingresos de los gobiernos sub-nacionales son insuficientes para sustentar las responsabilidades en materia de educación, salud y otros responsabilidades transferidas.

Los esquemas de transferencias buscan diversos objetivos. En el caso de la educación, los principales propósitos son la eficiencia (calidad) y la equidad en la provisión del servicio. En el mundo algunos esquemas involucran transferencias de recursos altamente dirigidas a la provisión de un servicio particular desde el Gobierno Central. Otros modelos son mucho más flexibles y el Gobierno permite a los entes territoriales asignar los recursos de acuerdo con sus prioridades y preferencias. De nuevo, los esquemas observados tienden a ser una combinación de los dos modelos anteriores. Las fórmulas de distribución y las condiciones impuestas sobre el uso de los recursos generan incentivos diferentes, dependiendo de los objetivos de la descentralización del servicio básico particular.

Diagnósticos anteriores sobre el esquema de transferencias en Colombia y del componente orientado a la financiación de la educación ha mostrado aspectos positivos y también limitaciones. De manera general, desde el punto de vista fiscal y macroeconómico se han resaltado los cambios encaminados a avanzar en el proceso de descentralización de manera consistente con la sostenibilidad de las finanzas públicas, no obstante también se ha señalado la persistente baja capacidad de los entes sub-nacionales para aumentar sus recursos propios, especialmente el recaudo de impuestos, para complementar los recursos enviados desde el Gobierno Central. En cuanto a la distribución de las transferencias, varios estudios han señalado su alta condicionalidad y rigidez, la cual deja poco espacio a los entes territoriales para decidir sobre la orientación de los recursos, de acuerdo con sus prioridades particulares.

Desde un punto de vista sectorial y regional, para el caso de la educación, el diagnóstico es similar; los recursos están muy dirigidos a propósitos particulares desde el Gobierno Central y existe poca autonomía en los entes sub-nacionales en la mayoría de aspectos relacionados con la prestación del servicio. Los diagnósticos también señalan que las fórmulas y criterios de distribución son complejos, altamente cambiantes y poco predecibles y en algunos casos generan pocos incentivos para la eficiencia en el uso de los recursos. De esta manera, si bien la descentralización ha permitido avances importantes en cuanto a cobertura educativa, el país no ha mejorado en cuanto a la calidad del servicio.

El objetivo de esta sección es hacer un diagnóstico del esquema de transferencias en Colombia y en particular del modelo de financiación de la educación pública, a la luz de la experiencia internacional y, a partir de ello, sugerir opciones de mejora. Dado el objetivo y el alcance del estudio, este diagnóstico se centrará en lo relativo a la fórmula y los criterios de distribución regional de los recursos para educación. Este capítulo está dividido en cinco secciones, incluida esta introducción. La segunda sección hace una revisión de la literatura reciente para mostrar los problemas actuales de la calidad de la educación y las propuestas de reforma para mejorar el diseño institucional, los incentivos de los actores involucrados y la forma de financiar dichas propuestas por medio del SGP y otros recursos. La tercera presenta los conceptos básicos de la literatura sobre transferencias intergubernamentales y las tendencias generales a nivel internacional. En la cuarta sección se exponen los principales resultados de diagnósticos anteriores sobre el modelo de transferencias en Colombia (SGP), con énfasis sobre el componente del SGP orientado a financiar la educación pública. Esta sección también incluye los principales resultados del análisis del Capítulo 4 del presente trabajo. La última sección presenta los principales lineamientos para una eventual reforma a la metodología de distribución del SGP.

B) POR QUÉ Y PARA QUÉ UNA EDUCACIÓN DE BUENA CALIDAD EN COLOMBIA

García *et al.* (2015) encuentran que la educación es un factor que genera movilidad social dado que otorgar educación de buena calidad a individuos con contextos sociales vulnerables rompe la dependencia intergeneracional entre padres e hijos. La cantidad y la calidad de la educación afecta, entre otros factores, la ocupación del individuo, su salario y las oportunidades laborales. Para que el sistema educativo permita la movilidad social, en un sistema ideal, la oferta de educación debe compensar las condiciones socioeconómicas de los hogares de los niños (Barrera *et al.*, 2014).

Los estudios revisados muestran que la cobertura y calidad de la educación tienen efectos positivos en la sociedad. García *et al* (2014) mencionan que la cantidad y la calidad de la educación son factores determinantes de niveles de crecimiento económico altos y sostenibles y además están relacionados con posibilidades de desarrollo e innovación. De la misma manera, el uso de estos dos componentes como herramientas de política ayuda a

reducir índices de pobreza e inequidad, además de generar movilidad social (Barrera *et al.*, 2014).

El diagnóstico del sistema actual de transferencias para el sector de educación de la Dirección de Apoyo Fiscal-DAF (2014), muestra que la política educativa en Colombia se ha fundamentado principalmente en la ampliación de la cobertura educativa. Sin embargo, Barrera *et al.* (2014) y García *et al.* (2014) mencionan que solamente ha mejorado la cobertura en educación básica, mientras que en los niveles de pre-escolar y media las coberturas aún son bajas.

Barrera *et al.* (2014) y García *et al.* (2014) analizan los resultados de las pruebas estandarizadas PISA para hacer una comparación con otros países, y SABER para una comparación más detallada a nivel nacional. En el contexto internacional, los resultados de las pruebas PISA no son alentadores, por el contrario, clasifican a Colombia como uno de los peores países de la región. La Tabla 38 enseña los resultados de algunas naciones en los resultados de las pruebas PISA, por área del conocimiento y en el periodo 2006 a 2012. Se evidencia que a pesar de haber presentado una leve mejoría entre el año 2006 y 2009, tres años después el país retrocedió en el ranking internacional y obtuvo las calificaciones más bajas a excepción del componente de lectura donde Argentina obtuvo un puntaje inferior. En consecuencia, en Colombia hay una proporción alta de estudiantes de 15 años que carecen de conocimientos y competencias básicas para desenvolverse en el mercado laboral (Barrera *et al.*, 2014).

TABLA 38. EVOLUCIÓN DEL PUNTAJE PROMEDIO EN PRUEBAS PISA DE COLOMBIA Y OTROS PAÍSES

	Matemáticas			Lectura			Ciencias		
País	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012
Colombia	370	381	376	395	413	403	388	402	399
Argentina	381	388	388	374	398	396	391	401	406
Brasil	370	386	391	393	412	410	390	405	405
Chile	411	421	423	442	449	441	438	447	445
México	406	419	413	410	425	424	410	416	415
Uruguay	427	427	409	412	426	411	428	427	416
Finlandia	548	541	519	547	536	524	563	554	545
Singapour	-	562	573	-	526	542	-	542	551
Korea	547	546	554	556	539	536	522	538	538
Shanghai-China	-	600	613	-	556	570	-	575	580
Latam	394	398	396	404	413	410	408	410	408
Europa	487	485	484	477	480	485	491	489	490
Asia	454	467	488	432	454	478	451	464	485
OECD	498	496	494	492	493	496	500	501	501

Fuente: García *et al.* (2014).

Las pruebas SABER 3, 5, 7, 9 y 11, que son aplicadas periódicamente por el Icfes, permiten evaluar el desempeño de los estudiantes a lo largo de su ciclo educativo[63]. Barrera *et al.* (2014) y García *et al.* (2014) muestran que existen brechas en la calidad de la educación y los resultados difieren de acuerdo al tipo de institución educativa (pública o privada), estrato socioeconómico, zona de establecimiento (rural o urbana), y la educación de los padres que cuantifica la brecha inter-generacional. Por ejemplo, los puntajes de colegios privados son mejores que los de colegios públicos; alumnos matriculados en zona urbana tienen mejores puntajes que los de zona rural; estudiantes de un estrato socioeconómico alto obtienen mayores puntajes que los de estratos bajos; y los niños que provienen de hogares donde la madre tiene más años de educación obtienen mejores resultados. Además, los malos resultados en las pruebas Saber, tienen relación con la deserción escolar. La deserción es más alta en los colegios públicos y en las zonas con estratos económicos bajos.

[63] Sin embargo, existe un grupo de colegios en los que la aplicación de la prueba es controladas por el ICFES para garantizar su calidad mientras que en otros colegios no existe este control. Adicionalmente, los resultados de las pruebas Saber 11 son reportadas por estudiante, mientras que para el resto de niveles los resultados son agregados a nivel de colegio.

García *et al.* (2015) coinciden en que este es el mayor problema del sistema educativo y afecta a los individuos con contextos sociales y económicos más vulnerables.

El Gobierno Nacional es consciente de la importancia de mejorar la calidad en la educación y son evidentes los esfuerzos que ha hecho en ese sentido, sin embargo aún falta mucho por camino por recorrer. Por esta razón, en el actual Plan Nacional de Desarrollo, "todos por un nuevo país", la educación es uno de los pilares para lograr "una Colombia en paz, equitativa y educada" en particular, tanto en este plan de desarrollo como en los estudios reciente se hacen propuestas para mejorar el recurso docente, ampliar la jornada escolar, crear políticas diferenciales para el sector rural, fortalecer las evaluaciones que se hacen en la actualidad, entre otras propuestas.

Barrera *et al*, 2014 hace propuestas sobre seis temas que podrían incrementar la calidad de la educación acompañadas de un costeo de las más importantes: (i) fortalecimiento de la evaluación de la calidad educativa; (ii) fortalecimiento de la capacidad de gestión de los colegios; (iii) política de docentes; (iv) jornada escolar completa; (v) participación del sector privado en la provisión de educación; y (vi) fortalecimiento de programas exitosos.

En el caso colombiano, uno de los mayores retos es la poca inversión en el recurso docente, ya que los resultados de los estudiantes dependen de la formación de los maestros y de su evaluación (DAF, 2014). García *et al.* (2014) mencionan que las políticas centradas en este aspecto son las de mayor prioridad y por esto propone: aumentar la oferta de universidades acreditadas; dar incentivos monetarios a los mejores bachilleres para que estudien programas de licenciaturas; fortalecer y reglamentar la evaluación actual de los docentes; crear un programa permanente de acompañamiento a los docentes nuevos; mejorar la remuneración y bonificaciones; y cambiar la imagen de los docentes dentro de la sociedad colombiana.

Igualmente, Barrera *et al.* (2014) y García *et al.* (2014) coinciden en que debe ampliarse la jornada escolar de 6 a 8 horas diarias y que debería tomarse como referencia el caso de Chile donde se hizo en un periodo de 10 años. Además, se plantea la necesidad inaplazable

de invertir en infraestructura, pues su déficit es uno de los principales obstáculos para que incrementalmente se pueda ir adelantando un avance similar (García *et al*, 2014). Suponen que una mayor autonomía de los colegios en la toma de decisiones (lo cual implicaría que los recursos lleguen directamente a la institución), sería mejor para poder priorizar y así atender las necesidades más apremiantes.

Para mejorar las alertas y el diagnóstico temprano de las instituciones escolares, los autores aquí citados plantean que las Pruebas Saber 3, 5 y 9 deben ser universales, controladas y exentas de fraude. Sugieren además que los resultados de estas pruebas sean difundidos para que los padres de familia estén al tanto del desempeño de sus hijos y también tengan conocimiento de la calidad de la educación que estos reciben.

Igualmente, se ha tomado como referencia las instituciones privadas con buen desempeño para entender que están haciendo bien y así replicarlo en el sector público. Además se debe fortalecerse los programas vigentes en la actualidad, que como se vio previamente tienen efectos positivos en cuanto a calidad y cobertura de la educación; así como seguir los lineamientos de los planes sectoriales y del Plan Decenal (DAF, 2014).

Por último e independientemente de las medidas que se tomen, estas deberían convertirse en políticas de Estado de manera que se garantice la continuidad en el tiempo y adecuado cumplimiento (García *et al*, 2014), y que no terminen siendo programas de corto plazo promovidos por el gobierno de turno (DAF, 2014).

Por otra parte, las evaluaciones al componente de educación del SGP realizadas recientemente por el Gobierno Nacional muestran avances significativos en la estabilidad de los recursos para financiar el componente fijo del costo de proveer educación, esto es, los salarios de los maestros. En efecto, Econometría Consultores (2014) encuentra que los logros en la asignación de calidad han permitido la financiación de una canasta básica en todos los establecimientos educativos, una creciente coordinación entre los rectores y las secretarías de educación, "(…) en especial para capacitación y manejo de los Fondos de Servicios Educativos (FSE), y la articulación entre el MEN y las secretarias a través de la

asesoría, capacitación en materia financiera y seguimiento a los recursos". Sin embargo, los resultados de las pruebas Saber y los recursos asignados para el componente de calidad del SGP tienen una correlación inversa, esto es, "(…) En la parte sur del país, departamentos de Nariño, Putumayo, Caquetá y Guaviare, así como en los departamentos de la costa Caribe se observa que los resultados de las pruebas no están en concordancia con los aumentos en las transferencias per cápita en calidad (respecto de la media nacional)."

Consistente con estos resultados, la Dirección de Apoyo Fiscal-DAF (2014), que realizó un análisis de los componentes de gasto del rubro "calidad" reportados por las entidades territoriales en el Formato Único Territorial (FUT)[64] , encontró que "…del análisis de todas las fuentes anteriores, se concluye que la dispersión de las mismas y la falta de coordinación en su ejecución generan problemas en materia de información, planeación financiera y control sobre su uso, lo que va en detrimento de los objetivos que se pretende alcanzar en el mejoramiento de la calidad educativa."

Para la DAF (2014), el actual sistema de transferencias para el sector de educación está enfocado principalmente a la ampliación de la cobertura por cuanto el criterio de distribución del SGP asigna los recursos de acuerdo a la población atendida. En efecto, más del 90% de estos recursos están destinados a la prestación del servicio, es decir, al pago de nómina y gastos administrativos.

Debido a lo anterior, es deseable un mecanismo que premie el uso de recursos propios de los entes territoriales, una alternativa tiene que ver con que el gobierno compense al ente territorial de acuerdo a la proporción de recursos que el segundo aporta (*matching grants).* Este tipo de mecanismos deben ser promovidos por el MinEducación y proponerlo a los entes territoriales en el debate sobre la mejora de los sistemas educativos (Barrera *et al*, 2014).

[64] El análisis incluye tanto la asignación a calidad del SGP, como regalías, recursos propios y presupuesto de inversión pública del Ministerio de Educación. Adicionalmente, este trabajo reporta los hallazgos de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de recursos del SGP ordenada por el decreto 028 de 2008.

En conclusión, la calidad de educación es un objetivo de política fundamental para generar crecimiento económico y reducir los niveles de pobreza y desigualdad, sin embargo, los niveles de calidad registrados actualmente en Colombia para algunas pruebas internacionales son muy bajos si se compara con otros países de la región. A nivel nacional se observan grandes disparidades regionales, principalmente entre zonas urbanas y rurales, por estrato socioeconómico y dentro de los hogares. Un mayor nivel de educación de los padres se correlaciona con una mejor calidad educativa, que determina, en parte, el salario y productividad laboral de los hijos. A pesar de que el gobierno se ha esforzado por mejorar la calidad por medio de planes, programas y proyectos, los buenos resultados todavía no son los esperados[65].

C) REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE ESQUEMAS DE TRANSFERENCIAS

- ***Tipología de las transferencias***

Las transferencias intergubernamentales son utilizadas en numerosos países, unitarios y federales, para financiar el gasto sub-nacional y también para implementar políticas nacionales en materia de educación, salud e infraestructura, entre otros. De hecho, en muchos países, las transferencias recibidas del gobierno central son los ingresos más importantes de los gobiernos sub-nacionales. El tamaño de los recursos transferidos y los modelos de distribución varían entre países. La experiencia internacional también sugiere que la gobernanza de las transferencias no ha sido un tema fácil de implementar (Bergvall, 2006).

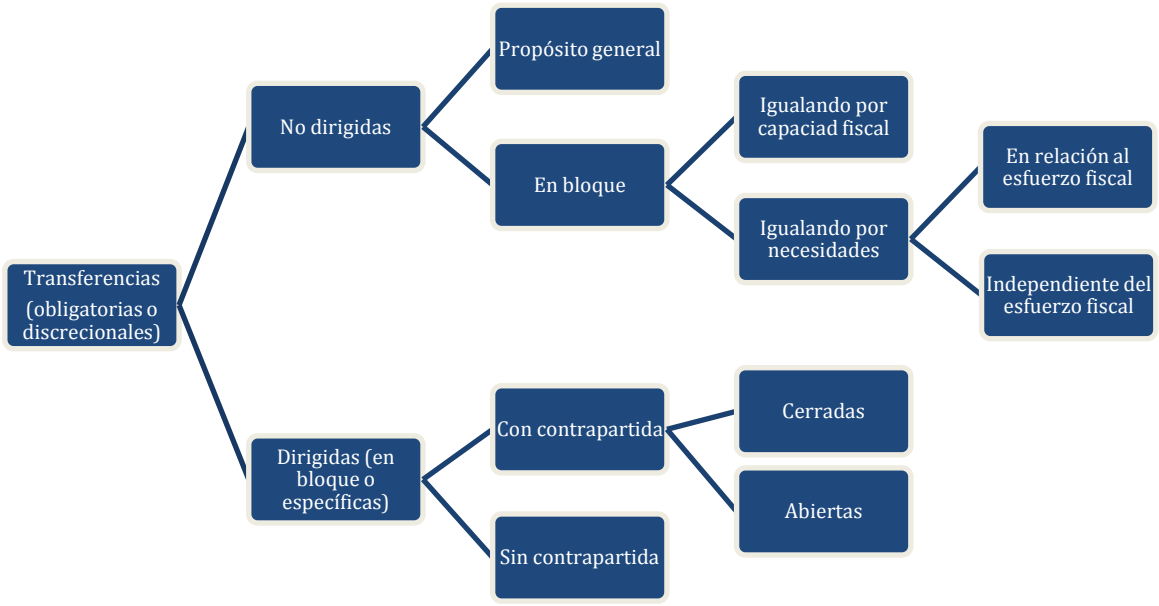
Las transferencias intergubernamentales son un elemento fundamental de la descentralización de cualquier país. Los avances en la descentralización se han reflejado en el traslado creciente de las responsabilidades a los gobiernos sub-nacionales y así mismo en una mayor dependencia de estos de las transferencias del Gobierno Central. Generalmente, la mayor dependencia de las transferencias no se ha traducido en un mayor esfuerzo fiscal de parte de los gobiernos sub-nacionales. Por otra parte, las crecientes transferencias también se explican por el objetivo de los gobiernos centrales de contribuir a reducir las

[65] Para un mayor detalle de los programas ver Barrera *et al* (2014).

diferencias en la capacidad fiscal entre regiones, buscando que aquellas que menos pueden incrementar sus ingresos propios teniendo mayores responsabilidades se vean mayormente beneficiadas por las transferencias (Bergvall, 2006)

¿Cómo se ha abordado en el mundo el diseño de los esquemas de transferencia de recursos del orden central al nivel sub nacional? En la literatura económica existen diversas formas de clasificar las transferencias, en nuestro caso usaremos el criterio de condición en la asignación (Gráfico 85).

GRÁFICO 85. TIPOLOGÍA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES



Fuente: Elaboración propia con base en OECD (2006).

i. Transferencias obligatorias (mandatory grants) y transferencias discrecionales

Las transferencias pueden ser de carácter obligatorio (*mandatory grants*) o discrecional. Una transferencia obligatoria es aquella en la cual existe alguna disposición legal o constitucional de realizarla para el gobierno que la asigna. Generalmente, la normatividad especifica el monto y las condiciones. Las transferencias discrecionales (no obligatorias)

suelen ser temporales e incluyen por ejemplo, aquellas transferencias para proyectos de infraestructura específicos o para atender una emergencia (Bergvall, 2006).

ii. Transferencias de propósito general (general purpose grants) y transferencias en bloque (block grants)

Una transferencia de propósito general (*general purpose grant*) es aquella que puede utilizarse flexiblemente como podría usarse un impuesto sin destinación específica. Las transferencias en bloque (*block grants*) tienen características similares pero están orientadas a uno o más sectores específicos. Ambos tipos de transferencias son muy similares en cuanto a que presentan flexibilidad en su uso por parte de los gobiernos sub-nacionales. La única diferencia es que en el segundo caso, el de las transferencias en bloque, la entidad sub-nacional decide cómo se gastan los recursos, siendo el único condicionamiento que estos van a estar orientados a uno o más sectores específicos. Sin embargo, las condiciones impuestas son muy pocas.

Tanto las transferencias de propósito general como las transferencias en bloque otorgan altos grados de discrecionalidad a los gobiernos sub-nacionales y también promueven competencia por los recursos y eficiencia en su uso. Específicamente, si los gobiernos sub-nacionales son capaces de proveer los servicios a un menor costo, el monto restante de la transferencia, puede ser utilizado para otros fines (si bien en el caso de las transferencias en bloque tendrían que seguir dentro del sector o sectores predefinidos), lo cual constituye un estímulo importante para esos gobiernos (Alcázar y Lovatón, 2005; Bergvall, 2006). La desventaja de estos tipos de transferencias radica en que su uso no es controlado por el gobierno y no se asegura una cantidad mínima de servicio prestado.

iii. Transferencias dirigidas (earmarked grants)

Una transferencia dirigida (*earmarked*) es aquella que se otorga bajo la condición de ser utilizada/asignada para un propósito específico con condiciones adicionales como la de ser orientada a financiar gasto corriente o gasto de capital en el sector particular, o hacia rubros más específicos dentro de estas dos categorías. Este tipo de transferencias busca asegurar

que el monto del gasto en el propósito específico sea como mínimo el monto transferido para tal fin.

Frente a las transferencias de propósito general y a las transferencias en bloque, las transferencias dirigidas permiten un mayor control en el uso de los recursos por parte del gobierno central. Sin embargo, este control no siempre es fácil de implementar pues requiere de la disponibilidad de información detallada y de una institucionalidad adecuada (Alcázar y Lovatón 2005). Además, desestimula la eficiencia por cuanto en caso de proveerse los servicios requeridos a costos menores, los excedentes no pueden dedicarse a otros fines.

iv. Transferencias con contrapartida (matching grants) y sin contrapartida (non-matching grants)

Las transferencias dirigidas pueden exigir o no una contrapartida del gobierno local. Las transferencias con contrapartida (*matching grants*) se conciben como un complemento a los recursos propios que los gobiernos sub-nacionales destinan a un propósito particular. Su monto se define, o bien en relación con el costo unitario de prestar el servicio, caso en el cual el gobierno central aporta una suma fija por unidad; o bien con relación al costo total del servicio, caso en el cual el gobierno central aporta una suma total fija de este costo total; o bien en relación con los ingresos o comisiones que recibe el gobierno sub-nacional por la prestación del servicio en cuestión, caso en el cual por cada peso aportado por éste, el gobierno central aporta una suma fija. Las transferencias que no tienen estas exigencias para recibir el aporte del gobierno central son llamadas transferencias sin contrapartida (*non matching grants*) (Bergvall, 2006).

Las transferencias con contrapartida pueden a su vez ser de dos tipos:

- Cerradas o con un monto máximo, de tal modo que en algún punto no se incrementa la transferencia a la par de los gastos (ingresos) del gobierno sub-nacional.
- Abiertas o sin límite de manera que aumentarán con el gasto (o ingreso) del gobierno sub-nacional

Debe tenerse en cuenta que las transferencias con contrapartida abiertas pueden tener un efecto negativo sobre las finanzas del gobierno central, en la medida en que éste pierde control sobre su presupuesto. Adicionalmente, aunque resultan eficientes en la medida en que incentivan a los gobiernos sub-nacionales a orientar recursos propios a un determinado sector, pueden ir en contravía de la equidad en la medida en que dado que son las localidades más grandes las que en general tienen mayor capacidad fiscal, éstas pueden resultar siendo las que reciben una mayor asignación. Precisamente por estas razones, las transferencia con contrapartida cerradas sólo crecen a medida que aumenta el gasto sub-nacional hasta cierto punto, a partir del cual ya no van a la par con ese gasto.

- ***Objetivos de las transferencias***

Las transferencias fiscales intergubernamentales son un rasgo dominante de la descentralización en la mayor parte de países. Las transferencias se usan para asegurar que los ingresos correspondan aproximadamente a las necesidades de gasto de los diferentes niveles de gobierno. Las transferencias también se usan para avanzar objetivos nacionales, regionales, y locales, como la equidad y la eficiencia en el uso de los recursos. La estructura del sistema de transferencias crea incentivos para administraciones municipales y nacionales, regionales lo cual tiene un impacto en el manejo fiscal, la estabilidad macroeconómica, la equidad distribucional, y la eficiencia en la entrega de servicios públicos (Bodway y Shah, 2007).

La literatura ha enfatizado tres objetivos principales de las transferencias intergubernamentales: i) promover la equidad fiscal vertical, ii) promover la equidad fiscal horizontal y iii) reducir las externalidades inter-jurisdiccionales (Yilmaz, 2003).

i. Transferencias para reducir la inequidad fiscal vertical

El desbalance fiscal vertical se refiere al desbalance entre las necesidades de gasto de los gobiernos sub-nacionales y sus ingresos, o dicho de otra manera, a la no coincidencia entre las responsabilidades asignadas a la entidad sub-nacional y su capacidad para generar recursos propios para financiarlas. Esta desigualdad surge generalmente por la baja capacidad de los gobiernos sub-nacionales para incrementar su recaudo de impuestos. Las

transferencias están orientadas a disminuir dichos desbalances. Yilmaz (2003) muestra que la inequidad fiscal vertical existe en prácticamente todos los países y regiones del mundo: en promedio, en el mundo, 30% de los ingresos de las entidades sub-nacionales proviene de las transferencias.

Las transferencias verticales buscan proveer de recursos a los gobiernos sub-nacionales para complementar la base fiscal propia y permitir que estos puedan proveer un paquete de servicios básicos a sus habitantes. Los gobiernos podrían más bien promover un mayor esfuerzo fiscal en los gobiernos sub-nacionales; sin embargo, muchas veces prefieren no hacerlo por la baja eficiencia de los gobiernos locales en esta labor o bien porque al hacer las transferencias pueden de alguna manera controlar cómo se gastan los recursos en las regiones. Por su parte, el paquete de servicios básicos no es uniforme entre regiones, depende de las necesidades y preferencias que en éstos existan.

El mayor conocimiento que tienen los gobiernos sub-nacionales de sus propias necesidades y de las preferencias de su población sugiere que para alcanzar el objetivo de equidad vertical de manera más eficiente, podrían resultar más adecuadas las transferencias no dirigidas, ya sean en bloque o para propósito general. De hecho, muchos países utilizan este tipo de transferencias las cuales se distribuyen de acuerdo con fórmulas que buscan compensar los costos de proveer los servicios, los cuales son diferentes entre regiones.

Un segundo objetivo de las transferencias para reducir la inequidad fiscal vertical es suministrar los recursos necesarios para que los gobiernos sub-nacionales provean los programas de servicios impuestos por el gobierno central o alcanzar las normas mínimas en la prestación de estos servicios. El principal criterio de distribución en este caso son los costos del servicio. Aquí también, la experiencia sugiere que es mejor utilizar transferencias no dirigidas, lo cual crea incentivos en las localidades para generar ahorros pues los recursos excedentes pueden utilizarse para otros propósitos. No obstante, en el caso de programas específicos recién establecidos, un esquema de transferencias dirigidas puede ser una buena solución transitoria. En algunos países se observa una transición gradual hacia transferencias no dirigidas, destinando un porcentaje cada vez mayor del monto total

transferido a transferencias en bloque o de propósito general, lo cual también puede ir necesitando ajustes en la fórmula de distribución.

Los gobiernos muchas veces exigen tener información sobre el desempeño de los programas financiados con las transferencias y tienen incentivos a atar la distribución de las transferencias a estos resultados (*outcome based grants*). Esto es especialmente importante cuando los programas tienen el objetivo de avanzar en un objetivo nacional. Lo que es importante en este caso es que los gobiernos tengan la información relevante sobre el desempeño de estos programas para que la labor de monitoreo indique la necesidad de ajustes y mejoramiento de su diseño.

ii. Transferencias para reducir desbalances horizontales

Un desequilibrio horizontal ocurre cuando la capacidad fiscal para realizar una misma función difiere entre gobiernos sub-nacionales. Los desequilibrios horizontales se derivan de una distribución desigual de las bases de ingresos, recursos naturales y riqueza y de las diferencias en las características socioeconómicas entre regiones.

El principal objetivo de este tipo de transferencias es permitir a los gobiernos sub-nacionales proveer un paquete de servicios promedio con un esfuerzo fiscal similar. En otras palabras, busca compensar con mayores transferencias a aquellas jurisdicciones que tienen una base impositiva muy pequeña o que enfrentan altos costos para proveer el servicio. Esta compensación puede darse vía transferencias dirigidas o en bloque. La diferencia entre ambas alternativas es que en el primer caso los recursos sólo se aplicarán a fines específicos.

iii. Transferencias para compensar externalidades

Un tercer objetivo de las transferencias intergubernamentales es corregir las externalidades inter-jurisdiccionales. Estos efectos ocurren cuando los beneficios y ventajas de los servicios prestados por un gobierno sub-nacional se extienden más allá de las fronteras del departamento o municipio. El gobierno sub-nacional que provee el servicio no tendrá mayores incentivos a proveerlo en las cantidades suficientes o en la calidad óptima, pues

estos van a beneficiar a no-residentes de su jurisdicción. El rol de las transferencias es en este caso asegurar que las administraciones locales proporcionen los servicios en cantidad adecuada (Yilmaz, 2003). Para lograr este propósito, muchos países utilizan las transferencias dirigidas.

- ***Distribución de las transferencias entre regiones***

Generalmente el gobierno central utiliza fórmulas que involucran criterios objetivos y cuantitativos para distribuir las transferencias entre las diferentes regiones. Lo ideal es tener una fórmula simple y transparente para distribuir las transferencias de acuerdo a un número reducido de criterios, por ejemplo el número de habitantes en la jurisdicción. Sin embargo, utilizar únicamente el criterio de población puede no ser suficiente especialmente para lograr el objetivo de equidad o que no tiene en cuenta aspectos como las economías de escala en la provisión de un servicio.

Por lo tanto, en la práctica, las fórmulas utilizan un conjunto de indicadores que se encuentran relacionados con el objetivo o los objetivos que quieren cumplir las transferencias. Generalmente, estos indicadores buscan reflejar las necesidades de la jurisdicción para proveer el servicio (como por ejemplo, variaciones en costos o características actuales de la población), el esfuerzo fiscal del departamento o municipio (por ejemplo, tasas impositivas), la capacidad fiscal (por ejemplo el tamaño del recaudo) y medidas de desempeño del servicio. En ese sentido, el diseño de la fórmula y su implementación va a depender de la disponibilidad de información sobre estas variables (Alcázar y Lovatón 2005).

Dentro de las variables que pueden ser utilizadas en el diseño de la fórmula de asignación en el sector educación, se tienen (Alcázar y Lovatón 2005):

- Variables de insumo, como los gastos administrativos, tamaño de la planta de personal, las cuales reflejan costos asociados a la prestación del servicio educativo.
- Variables de producto o resultado de la provisión del servicio como el rendimiento académico o número de alumnos por clase.

- Variables de equidad como el nivel de pobreza, indicadores sobre el desarrollo humano, escolarización, analfabetismo, mortalidad infantil, y la capacidad de los gobiernos sub-nacionales de generar recursos propios.
- Variables que reflejan las diferencias en las necesidades o las características intrínsecas de los gobiernos locales que se reflejan en mayores costos en la provisión del servicio educativo, como la población por atender, el número de personas que hablan otro idioma, el grado de urbanización o la densidad poblacional.

Otro tema que ha tratado la literatura en materia de diseño del esquema de transferencias es el ejercicio o proceso de estratificación de los gobiernos sub-nacionales. La fórmula será diferente para cada uno de los grupos definidos en la estratificación. Una posible estratificación discutida es entre grandes ciudades, ciudades intermedias y las poblaciones dispersas de la ruralidad. A pesar de que la racionalidad económica de las transferencias –externalidades o 'spill overs', equidad vertical y equidad horizontal– es similar a través de los gobiernos locales, las necesidades de recursos y la capacidad fiscal son diferentes en cada ciudad o población.

A pesar de que no parece haber ningún patrón sobre las transferencias a las diferentes ciudades, las grandes pueden y deberían tener una mayor autonomía fiscal, dependiendo menos de las transferencias del gobierno nacional y más de los ingresos propios (Slack, 2007). Las transferencias no deben ser diseñadas para desincentivar a los gobiernos locales en la consecución de recursos propios, ya sea con impuestos o a través de los mecanismos de precios. Esta debe incluir en su diseño tanto una medida de la necesidad del gasto y una medida de la capacidad fiscal.

- ***Lineamientos generales para un diseño eficiente del sistema de transferencias***

En todo caso, cualquier mecanismo de transferencia debe cumplir con los siguientes criterios: eficiencia, rendición de cuentas, transparencia, equidad y facilidad en la administración (simplicidad). La literatura coincide en señalar las "mejores prácticas" en el

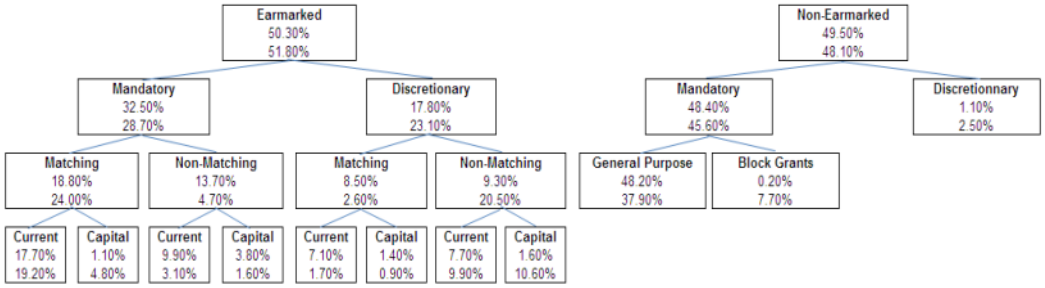
diseño de las transferencias intergubernamentales. En particular se señalan las siguientes características que debería poseer el sistema:

- Debe ser claro en el objetivo de la transferencia (un objetivo por tipo de transferencia)
- Debe proveer de cierto grado de autonomía a los gobiernos sub nacionales
- Debe ser suficiente en monto
- Debe ser flexible y permitir ajustes
- (Pero) Debe ser predecible de acuerdo con la fórmula establecida
- Debe establecerse en relación directa con necesidades fiscales e inversamente con la capacidad tributaria de los gobiernos sub nacionales
- Debe ser neutral con respecto a las preferencias de los gobiernos sub nacionales
- Debe ser simple (fácil de entender) y basado en factores objetivos
- Debe promover manejo fiscal sólido y evitar prácticas ineficientes en gobiernos sub nacionales
- Debe ser consistente con restricción presupuestal a nivel central

- ***Tipología de las transferencias en la práctica: el caso de la OECD***

Tanto a nivel estatal (departamental) como local (municipal), para el año 2006, en la OECD, en promedio, aproximadamente la mitad de las transferencias intergubernamentales eran de carácter dirigido y la mitad de carácter no dirigido. Dentro de estas últimas, la gran mayoría eran de carácter obligatorio. En el caso de las transferencias dirigidas, aproximadamente el 60% eran obligatorias y el 40% discrecionales. Ahora bien, dentro de las transferencias dirigidas aproximadamente 30% tenían un esquema de contrapartida.

GRÁFICO 86. COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



Nota: la primera cifra corresponde al promedio de los países y la segunda a los promedios locales

Fuente: Blöchliger y Vammalle (2009)

- ***Algunos ejemplos de esquemas de descentralización de la educación en países de la Unión Europea y América Latina***

i. El caso de la Unión Europea

La financiación de la educación básica y media en los países de la Unión Europea se compone de manera importante de la asignación de recursos del gobierno central a los gobiernos locales –en algunos casos directamente a los colegios–, a través del mecanismo de transferencias (Comisión Europea, 2014).

Uno de los grandes rubros de financiación dentro de la educación es la remuneración salarial de los docentes. El sujeto pasivo, es decir, quien recibe la transferencia, varía al interior de la comunidad europea. En alrededor dos terceras partes de los países miembros, el gobierno central comparte la responsabilidad o transfiere los recursos a las autoridades locales para el pago de los docentes. Algunos de estos casos son Finlandia, Suecia y Gales y Escocia en el Reino Unido, en el que el nivel central transfiere los recursos (*transferencia de propósito general*) al orden local. En el resto de países, el gobierno central le transfiere los recursos para el pago de los maestros a los colegios (e.g. Irlanda, España, Holanda y Portugal) o paga los salarios directamente (e.g. Bélgica, Alemania e Italia). Esta diferenciación suele mantenerse para el pago del personal administrativo, aunque con algo más de participación de las regiones en materia de fuente de financiación.

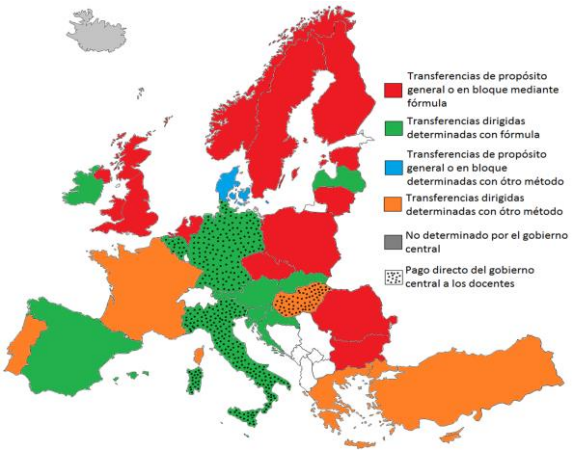
Por su parte, existen tres mecanismos principales para determinar la asignación de los recursos por transferencias dentro de los países miembros: (1) la asignación mediante el uso de una fórmula previamente establecida; (2) la aprobación de un presupuesto elaborado por los gobiernos locales o por los colegios –como segundo o tercer eslabón de la transferencia–, teniendo en cuenta las necesidades propias de cada institución educativa; y (3) de manera discrecional, por parte de la autoridad competente, basándose igualmente en las necesidades propias de cada caso.

En la práctica, la gran mayoría de los gobiernos centrales de los países miembros utilizan una fórmula para determinar el monto de recursos destinados a financiar el pago de maestros (Gráfico 87). Ahora bien, la mitad de estos países utilizan transferencias en bloque o de propósito general (destinadas también a cubrir otros servicios básicos incluyendo algunos rubros de educación). Los países que reciben transferencias de propósito general gozan de mayor grado de autonomía. En la otra mitad de los países que utilizan una fórmula, una parte de las transferencias es dirigida al pago de salarios del cuerpo docente.

Al igual que para el pago de los salarios de los profesores, la fórmula es el método más utilizado para determinar el monto de recursos en la financiación de bienes y servicios necesarios en la operación de los colegios, independiente del tipo de transferencia, (i.e. si es en bloque, de propósito general, o destinada a cubrir la totalidad o parte del costo).

En el caso de la financiación de la inversión en el sector de educación, el gobierno central determina el monto de recursos de acuerdo a las necesidades reales de infraestructura caso por caso. Esto permite de manera más flexible y efectiva asegurar la infraestructura mínima con la cual debe contar cada colegio. Por ejemplo, en Dinamarca, las autoridades locales reciben transferencias dirigidas para bienes de capital por parte del Ministerio de Educación así como transferencias de propósito general de parte del Ministerio de Asuntos Económicos para financiar la infraestructura de todos los servicios públicos.

GRÁFICO 87. MECANISMO DE ASIGNACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PARA FINANCIAR LOS SALARIOS DE LOS DOCENTES DESDE EL GOBIERNO CENTRAL

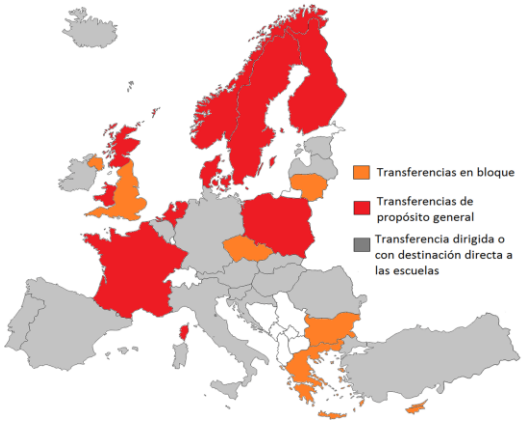


Fuente: Eurydice.

Para la financiación general de la educación, una parte de los países miembros utilizan transferencias de propósito general asignadas a los gobiernos locales, las cuales posteriormente son distribuidas a los colegios (Gráfico 88). Sin embargo, entre estos países existen diferencias en su implementación. Por ejemplo, en Finlandia el gobierno central asigna transferencias de propósito general a los municipios para financiar los colegios, pero depende de los municipios determinar el mecanismo de asignación a los colegios. La asignación discrecional o mediante la aprobación de un presupuesto son los métodos más usuales utilizados por las autoridades locales para transferir los recursos a los colegios.

Un aspecto relevante de la financiación de la educación a nivel escolar que se evidencia en más del 60% de los países de la Unión Europea, es que los gobiernos locales contribuyen con un porcentaje importante de recursos propios en la provisión del servicio.

GRÁFICO 88. TIPO DE TRANSFERENCIA A LAS AUTORIDADES LOCALES EN EL SECTOR EDUCACIÓN (SALARIOS, GASTO OPERACIONAL Y DE CAPITAL)



Fuente: Eurydice.

Dentro de la definición del mecanismo de asignación de los recursos para financiar el sistema de educación en el nivel escolar, se evidencian dos criterios utilizados por los gobiernos. En un primer lugar, la gran mayoría de los países utilizan un criterio de necesidad y costo real (*input-based*) para asignar los recursos. Un porcentaje alto de estos países extiende la definición restringida por número de alumnos o personal existente, e incorpora condiciones socio-económicas, lingüísticas o étnicas de los estudiantes, así como diferencias geográficas y demográficas de las zonas de ubicación de los colegios. Por el contrario, Holanda e Inglaterra incluyen en la asignación de recursos un criterio de desempeño (*performance-based*). El criterio de desempeño asigna los recursos incentivando los buenos resultados, o penalizando por malos resultados, pero en general teniendo en cuenta la evolución del colegio y no la comparación entre planteles (evitando efectos indeseados). En ambos casos, los criterios tienen la finalidad de reducir la deserción escolar.

En los sistemas educativos considerados en la vanguardia –países desarrollados principalmente–, existe una constante búsqueda por nuevos y mejores mecanismos de organizar la administración y el financiamiento de todos los niveles educativos. En este sentido, la experiencia internacional que recoge el estudio de la Universidad de Melbourne en Australia para algunos de estos países (Finlandia, Holanda, Hong Kong, Chile, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia) caracterizados por implementar políticas innovadoras,

retadoras y sobre todo exitosas en estructuras educativas, muestra algunos elementos sobre los sistemas de transferencias (así como que complementan el análisis correspondiente.

Financiación de la educación pública y privada

Uno de los debates más álgidos en la determinación de la política de educación es si el gobierno debe entrar a financiar la educación privada, y si lo hace, bajo qué condiciones. En países como el Reino Unido, Australia, Hong Kong y Chile, existe una fuerte financiación pública para la educación privada, la cual en promedio atiende a la tercera parte de la población (en el caso de Hong Kong la mayor parte de la educación es atendida en el sector privado). Por su parte, Holanda financia casi de manera completa la educación privada, en la que se educa más del 60% de los estudiantes. Ahora bien, aunque países como Finlandia y Nueva Zelanda financian la educación privada en una baja proporción (ya sea directamente o por integración), la proporción de estudiantes en la educación privada está alrededor del 5%.

Financiamiento de la educación básica y media

Un aspecto particular del análisis de estos países es que aunque las transferencias del gobierno central representan la mayor parte del financiamiento de la educación, el control de esos recursos ha sido responsabilidad de los consejos locales de educación (LEAs, en el caso del Reino Unido) y de los municipios (e.g. Chile, Holanda y Finlandia), restringiendo el control final de estos recursos por parte de los colegios. Por su parte, aunque el financiamiento diverge en cada caso, por ejemplo, la financiación de infraestructura se hace mayoritariamente a través de transferencias en bloque.

El mecanismo como estos países asignan los recursos tanto para educación pública como privada se presenta en la siguiente tabla:

TABLA 39. FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN (PÚBLICA VS. PRIVADA)

Country	Sector Público	Sector Privado
Finlandia	Fórmula tomando como base la relación estudiante/clase	
Holanda	Fórmula basada en el número de docentes, número y tipo de estudiantes. En la educación media la fórmula tiene un monto fijo y varía de acuerdo al número de estudiantes. Los colegios reciben presupuestos fijos; las escuelas secundarias reciben transferencias en bloque (de monto fijo). Las transferencias del gobierno central están destinadas a pagar los salarios, la infraestructura y los gastos operacionales	
Hong Kong	Transferencia en bloque	Subsidio a las escuelas subvencionadas por el gobierno
Chile	El gobierno le paga a cada colegio una unidad de subsidio escolar (a través de un voucher o cupón) por cada niño en clase y tiene en cuenta si se encuentra en zona rural. El cupón se la transfiere directamente al municipio	
Reino Unido	Fórmula de acuerdo a las necesidades y costo de estudiante. Funciona de acuerdo a una medida de unidad por estudiante ponderado por la edad	Financiamiento directo al estudiante según el caso
Nueva Zelanda	Fórmula tomando como base el número de estudiantes	Las escuelas privadas que hayan solicitado voluntariamente la integración al sistema público, obtienen financiación (no incluye gastos de capital)
Australia (Victoria)	Fórmula tomando como base la relación estudiante/clase (según nivel escolar)	Formula basada en indicadores de estatus socio-económico (cada Estado tiene sus variantes). La gran mayoría de la financiación de las escuelas privadas proviene de gobierno federal

Fuente: Tomado de Anderson *et al.* (2005).

ii. El caso de algunos países de América Latina

En un documento para el Consejo Nacional de Educación de Perú, Alcázar y Lovatón (2005) dentro del análisis de las transferencias intergubernamentales estudiaron los casos de las transferencias del nivel central al orden local y su impacto en el sector educativo para Bolivia, Brasil, Chile y Colombia. Con el fin de comprender las diferentes dinámicas y resultados de cada caso en particular frente a la situación Colombiana, expondremos se exponen a continuación los tres primeros casos.

Bolivia

En Bolivia, el proceso de descentralización les encargó específicamente a los gobiernos locales la responsabilidad sobre la construcción, equipamiento, administración y mantenimiento de la infraestructura educativa. Lo concerniente a la administración del recurso humano, el currículo, la capacitación de maestros, pedagogía, etc., siguió estando a cargo del nivel central (gobierno nacional y prefecturas departamentales). En esta línea, las transferencias intergubernamentales se componen de: (1) una coparticipación tributaria –es decir, trasferencias no dirigidas, de propósito general– a municipios y prefecturas, y (2) las transferencias orientadas a la reducción de la pobreza que se derivan de recursos de la renegociación de la deuda externa (conocidas como Diálogo 2000), las cuales sí están dirigidas y tienen contrapartida por cuanto exigen del ente territorial un aporte del 20%

como inversión en el mejoramiento de la calidad de la educación pública en los niveles pre escolar, básica y media.

Este esquema de transferencias ha generado un incremento de los recursos (especialmente para inversión en educación) para los gobiernos locales, así como un mejor mecanismo de distribución. Aunque éste no contempla criterios de eficiencia o esfuerzo fiscal, si ha permitido una mayor autonomía fiscal.

Brasil

Por su parte, el caso brasilero difiere particularmente del caso boliviano en la responsabilidad que el Estado Federal les concede a los gobiernos regionales y locales. Los estados y municipios tienen, en conjunto, la función de proveer la educación básica primaria; ahora bien, la educación pre-escolar es prioridad únicamente de los municipios y la educación secundaria de los estados.

Con el propósito de corregir la diferencia de recursos destinados para la educación entre las regiones, se creó en el 1996 el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF) el cual entró a regir a partir de 1998. La finalidad del FUNDEF se orientó a redistribuir los recursos al interior de los estados –se estableció un fondo independiente para cada estado que se compone de recursos del Gobierno Federal, los gobiernos municipales y los recursos por transferencias dirigidas del Gobierno Federal delimitados por la Constitución–, mejorar la calidad y la remuneración de los docentes.

Los resultados que encontraron Alcázar y Lovatón sobre el funcionamiento del FUNDEF muestran ser positivos. Algunos de estos resultados fueron: (1) el aumento de los recursos a los municipios –a través de una reasignación del gasto que está en línea con las necesidades locales–, (2) mayor equidad en la distribución de los recursos al interior de cada estado, (3) aumento en la calidad de la educación, (4) reducción en las disparidades salariales de los docentes y (4) aumento del número de estos ante el aumento de la cobertura.

Sin embargo, dado que el FUNDEF se restringía a cubrir la educación primaria y la remuneración docente, en el 2007 el gobierno de Brasil lo reemplazó por el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB), el cual se encarga de atender la educación preescolar, básica primaria y básica secundaria, incluyendo la educación de los jóvenes y adultos por fuera de la escuela y la remuneración de los docentes. Este fondo cuenta con recursos provenientes de los impuestos y transferencias de los estados y municipios, y su distribución se realiza mediante una fórmula de acuerdo al número de estudiantes. Los resultados preliminares muestran un aumento significativo –cercano a los niveles de la OCDE– del gasto público en educación y un mejoramiento en el aprendizaje de los estudiantes –medido por ejemplo por las pruebas PISA– en parte por la introducción de políticas de remuneración docente por desempeño.

Chile

El caso de Chile es contradictorio, fundamentalmente porque en el análisis, Alcázar y Lovatón (2005), encuentran "síntomas de inequidad en el sistema" como consecuencia de la competencia entre la educación pública y privada. Sin embargo, presenta resultados muy por encima de la mayoría de países de la región. El sistema de transferencias chileno se caracteriza por subsidiar las escuelas públicas y privadas –teniendo en cuenta el criterio de alumno matriculado y consideraciones de costos en la provisión del servicio–, fomentando la competencia entre estas.

El proceso de descentralización de la educación en Chile se fundamentó en la delegación de la gestión de los establecimientos públicos de educación preescolar, básica y media a los municipios –mantenimiento y desarrollo de la infraestructura, administración del recurso humano e insumos necesarios para la prestación del servicio–, así como en el diseño de incentivos para la provisión privada de la educación. Ahora bien, las transferencias –en forma de subsidios– son dirigidas a los establecimientos escolares. Estas subvenciones o subsidios pueden ser aumentadas dependiendo de los resultados que muestren los colegios en el aprendizaje. Adicionalmente, el sistema educativo se encuentra financiado mediante aportes fiscales, ingresos propios de las escuelas –lo que implica descuento en el subsidio–, aportes municipales, entre otros.

D) DIAGNÓSTICO SOBRE EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS TOTALES Y PARA LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA: REVISIÓN DE LA LITERATURA

En esta sección se incluye un resumen de los resultados más importantes de los estudios que han analizado el tema del SGP y su distribución, incluyendo los principales hallazgos del Capítulo 4 de este trabajo.

- ***FMI (2007)***

En su diagnóstico del SGP realizado en 2007, el FMI resalta lo siguiente:

- El esquema creado con la Constitución de 1991 y que operó hasta 2001, no ayudó a la convergencia en desempeño fiscal entre las regiones; es decir, no disminuyó de manera importante la inequidad horizontal y vertical. El sistema de carácter pro-cíclico generó incentivos para no realizar mayores esfuerzos en materia de recolección de impuestos a nivel sub-nacional y produjo grandes desbalances fiscales territoriales. La reforma constitucional de 2001, en combinación con otras medidas, contribuyeron a asegurar la disciplina y sostenibilidad fiscal territorial.
- Dentro del SGP no existe una instancia institucional para garantizar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.
- En cuanto al esquema de distribución regional del SGP, el estudio concluye lo siguiente:
    - Hay espacio para otorgar mayor discrecionalidad en los gastos de los gobiernos sub-nacionales. La alta participación de transferencias dirigidas ha impedido que, en el marco de la descentralización, se asuma por parte de los entes territoriales la responsabilidad de priorizar los gastos a nivel local a partir de las necesidades locales. Al respecto, se recomienda analizar la posibilidad de dar un mayor peso a las transferencias en bloque o de propósito general. Además señala que el sistema de distribución es muy complejo y utiliza una variedad de indicadores que hacen difícil su comprensión y transparencia.
    - Deben darse mayores incentivos a los gobiernos sub-nacionales para aumentar las fuentes propias de recursos. La reforma de 2001 ayudó a resolver el problema fiscal a nivel central y territorial, al recompensar la eficiencia fiscal y

administrativa, pero no a promover el uso de recursos propios en la provisión de servicios básicos.

- ***OECD (2014)***

- La OECD (2014) coincide en términos generales con el diagnóstico anterior. Los principales puntos que destaca este estudio son los siguientes:
    - En términos del proceso de descentralización el sistema de transferencias es muy rígido, el esquema de financiamiento es inflexible y los gobiernos sub-nacionales tienen poca autonomía para orientar los gastos de acuerdo con sus necesidades y prioridades.
    - El esquema no provee incentivos para un mayor esfuerzo fiscal territorial. Esto desestimula el proceso de *accountability* y corresponsabilidad, pues en últimas, tanto el gobierno central como los territorios tienen responsabilidades en la provisión de los servicios.
    - En cuanto al esquema de distribución de las transferencias, el estudio señala lo siguiente:
        - El sistema es muy rígido.
        - El sistema busca proveer la misma canasta de bienes básicos sin tener en cuenta las grandes diferencias regionales que existen.
        - El peso de las transferencias dirigidas es demasiado elevado y limita la autonomía de las regiones. A ello hay que sumar que varios impuestos territoriales también tienen destinación específica.
        - El sistema se ha ido orientando a cubrir costos operativos y no hay mucho espacio para financiar gastos de inversión. Al respecto sugieren explorar la posibilidad de tener un sistema de transferencias dirigidas pero con componentes compensatorios para el caso de proyectos específicos.

- ***Banco Mundial (2009)***

- En 2009, el Banco Mundial realizó un diagnóstico e hizo recomendaciones sobre el sistema de transferencias en Colombia y sus principales componentes (educación, salud, agua y saneamiento básico y vías).

- <u>Sobre el diseño general del SGP concluye lo siguiente:</u>

  - Las limitaciones del esquema de transferencias no es la equidad sino la eficiencia en el uso de los recursos debido a que su diseño no genera los incentivos adecuados.

  - El SGP se distribuye de una manera relativamente equitativa en términos per cápita. Los departamentos pobres reciben al menos la asignación per cápita promedio. La distribución supone, sin embargo también, que los gobiernos sub nacionales más ricos van a destinar recursos propios a complementar el SGP para financiar la provisión de los servicios prioritarios del SGP. Pero el estudio demuestra que éste no siempre es el caso. Muchos gobiernos sub nacionales, especialmente los más grandes orientan sus recursos propios a destinos diferentes a los del SGP, no a complementar la financiación de educación, salud, y agua y saneamiento básico.

  - El sistema de transferencias es altamente dirigido y a esto se suma el hecho que una proporción importante de los ingresos propios que provienen de impuestos también son de destinación específica, especialmente en el caso de los departamentos (por ejemplo, el recaudo de los impuestos específicos al consumo de cigarrillo y bebidas alcohólicas tiene como destino principal la salud). Debe recordarse además que en materia de creación y reformas a impuestos, los departamentos y municipios tienen un bajo nivel de autonomía, siendo ésta mayor en el caso de los municipios. El alto nivel de condicionalidad del SGP y otros ingresos en cuanto a su destino genera pocos incentivos en los departamentos para aumentar los recursos propios.

- De manera interesante, a través de un análisis de caso para los departamentos de Bolívar, Antioquia y Nariño, el estudio muestra que el componente de propósito general del SGP (que tiene menos condiciones) se dirige a gastos que buscan aliviar los problemas más graves en cada uno de éstos. Esto sugiere, que los gobiernos sub nacionales utilizan al máximo esta autonomía que otorga el SGP para cubrir necesidades prioritarias

- Por todo lo anterior el estudio sugiere que aumentar los recursos del SGP sin cambiar o modificar los incentivos y hacer ciertas mejoras institucionales no va a producir mejoras en eficiencia en la provisión de los servicios.

- <u>Sobre el diseño general del SGP para educación concluye lo siguiente:</u>

Aspectos generales

- En educación, la mayoría de los gobiernos sub nacionales son capaces de mostrar resultados positivos en cobertura, no así en calidad. En calidad, 50% de las entidades sub nacionales alcanzan menos de 50% de los resultados de las mejores entidades
- No hay autonomía en el manejo del recurso humano que es el factor a través del cual se puede involucrar más eficiencia. El sistema actual habría funcionado bien en un entorno en el cual el traslado de recursos se hubiese acompañado de una delegación del control sobre los profesores, pero ese no ha sido el caso
- La fórmula del SGP en educación buscaba en un principio aumentar la cobertura y al mismo tiempo mantener los costos de la nómina bajo control. Pero el esquema entró en crisis a finales de los 90 y tuvo que ser reformado. Sin embargo, en el esquema actual, los faltantes de financiación, se han llenado con asignaciones adicionales (el llamado *complemento*)
- El componente para prestación del servicio, es una fórmula per-cápita sólo en el margen.

Autonomía y manejo del recurso humano

- Las áreas de decisiones que podrían conllevar a una mayor eficiencia en la distribución de los recursos permanecen altamente centralizadas, en particular en lo relacionado con el manejo del personal. El Gobierno central establece la política de contratación de maestros y los gobiernos sub-nacionales sólo juegan un papel de supervisores, y sólo, bajo condiciones especiales, pueden determinar la necesidad de contratar nuevos profesores, con la aprobación del Ministerio y en caso de contar con los recursos para financiarlos
- Los salarios y ascensos de profesores están centralizados. Los gobiernos locales no pueden establecer bonos especiales o incentivos, excepto que esto esté plasmado en la ley. Esto no permite hacer diferenciaciones regionales que tengan en cuenta, por ejemplo, las diferencias en el costo de vida para los maestros.
- Hay una baja flexibilidad de los gobiernos sub nacionales para la contratación de maestros, aspecto que está altamente controlado. La única manera de incrementar la planta sólo puede darse bajo ciertas condiciones que demuestren su necesidad como la relación alumnos-profesores y, además para poder hacerlo deben contar con recursos para financiarla y todo debe ser certificado a nivel central.
- A pesar de que toda la política en materia de docentes está dictada desde el nivel central, son los gobiernos sub-nacionales los encargados de gestionar la planta (departamentos, distritos y municipios certificados).
- No son claras las reglas para trasladar maestros entre jurisdicciones.
- No hay una clara estrategia para manejar los déficit. El componente de *complemento* era en un principio temporal, pero se convirtió en un mecanismo permanente. Mediante este mecanismo, parte de los recursos del SGP van a compensar a aquellas entidades cuyas transferencias no son suficientes para pagar la nómina. El componente se tornó permanente, no sólo por la rigidez de la planta sino también por la inflexibilidad que tienen los gobiernos locales en el manejo del recurso humano y la imposibilidad de realizar los ajustes requeridos (traslados).
- Otro de los principales problemas tiene que ver con el esquema de certificación, que permite algo de mayor flexibilidad en el manejo de los recursos. De acuerdo con la normatividad, las entidades sub-nacionales con más de 100.000 habitantes son

automáticamente calificadas como certificadas, las que no son de ese tamaño tienen que cumplir diversos requisitos. En la práctica, muy pocas entidades han logrado la certificación.

- Hay un desbalance en materia de responsabilidades entre municipios certificados y departamentos, pues los gobiernos departamentales a pesar de haber sido elegidos por toda la población sólo tienen funciones en relación con los municipios no certificados.

Elevada dependencia de las transferencias

- Para financiar la provisión de los servicios de educación, los gobiernos sub nacionales utilizan muy pocos recursos propios y dependen de manera significativa de las transferencias del SGP.
- Esto se acompaña de un problema de equidad. Por ejemplo los departamentos más pobres destinan más de sus propios recursos a educación que los más ricos, debido a los problemas de incentivos.
- Desde un punto de vista político, dada la fórmula y la reducida autonomía en el manejo del recurso humano, los gobiernos sub nacionales no ven los réditos de invertir en el sector, que se percibe como un sector manejado por el gobierno central. Los votantes también lo perciben así y no ejercen ninguna *accountability* sobre los gobernantes locales

Ausencia de claridad en algunas áreas

- Las responsabilidades no están claramente identificadas en relación con la financiación del gasto en infraestructura educativa
- No existe claridad en muchos casos sobre a quién pertenecen y quién maneja los colegios públicos (si el departamento o el municipio) y por lo tanto los colegios no tienen claro a qué instancia deben recurrir para solucionar ciertos problemas
- No existe autonomía de los colegios (por ejemplo, el departamento o el municipio contrata a los maestros), a pesar de que se ha demostrado ampliamente que esta autonomía produce importantes resultados en materia de la calidad de la educación

- En ausencia de escasa claridad sobre autonomía presupuestal y propiedad, no se puede conformar una comunidad escolar efectiva y es difícil lograr una participación activa de la comunidad en los objetivos y políticas del colegio

Comentarios sobre los criterios y fórmula de distribución de los recursos para educación

- El criterio per cápita de la fórmula para el componente de prestación del servicio sólo aplica en el margen, para los nuevos estudiantes.
- La fórmula es altamente compleja. El uso de tipologías puede estar obstaculizando las señales de la fórmula. Si bien el uso de éstas llevan a que las entidades se acerquen a la media del grupo en los diferentes indicadores, también desincentiva los esfuerzos para producir mejoras frente a sus pares.
- La fórmula no es predecible. La fórmula de hecho cambia año a año
- El componente de calidad debería destinarse a financiar gastos que van dirigidos a aumentar la calidad y no a financiar gastos recurrentes no relacionados o a infraestructura que si bien es una aspecto importante, debería tratarse como un componente aparte.
- El criterio del componente de calidad debería definirse con base en resultados (en el momento de hacer el análisis se fundamentaba en el indicador de NBI).

- ***DAF (2014)***

El informe destaca dentro de las principales limitaciones las siguientes:

- <u>Sobre el uso y la definición de las tipologías como criterio sobre el que se basa la distribución regional del SGP para la prestación del servicio de educación entre entidades sub-nacionales.</u>
  - La principal limitación del concepto y elaboración de tipologías es que éstos contemplan variables como el NBI y la matrícula y no variables que reflejen el costo real de prestar el servicio. La inclusión reciente de variables relacionadas con los costos (participación de docentes en el total nacional, docentes en escalafón alto y docentes que laboran en zonas de difícil acceso) sólo impactan tangencialmente el

resultado. Eso ha obligado a que un porcentaje del SGP se destine a compensar a aquellas entidades para los cuales la asignación para la prestación del servicio son insuficientes y en otras superávits. De manera interesante, el estudio indica que entre 2011 y 2013, para más o menos el 85% de las entidades certificadas, debió darse un complemento. Adicionalmente, se ha detectado en varias ocasiones que el complemento de planta se asignó a entidades que no lo necesitaban

- Por otra parte, en relación con este componente de prestación del servicio, los recursos se asignan ineficientemente debido a la inequitativa distribución del personal docente a lo largo del territorio y las dificultades normativas y prácticas en relación con el traslado de docentes. La planta está altamente concentrada en los cascos urbanos, lo cual lleva a que en otra áreas, especialmente las rurales, se recurra a contratar más docentes generando mayores costos de nómina.
- En cuanto al componente de población por atender también hay ineficiencias en la asignación del recurso. El principal problema es que el criterio principal de distribución es el aumento de la matrícula entre un año y otro, sin considerar la capacidad existente dado el número de docentes habilitados. Por ejemplo, la fórmula hace que se entreguen recursos adicionales a una entidad que si bien aumentó su matrícula ésta está aún por debajo del potencial que podría atender, dado el número de maestros con los que cuenta. Adicionalmente, hay una doble entrega de recursos sobre los alumnos nuevos, pues se reconocen recursos tanto por el componente de prestación del servicio como por el de población por atender.
- Así mismo, aunque existe un tope para el pago de gastos administrativos, en caso en que la entidad requiera de recursos adicionales, estos se han asignado.
- Aunque nunca se previó que fuese así, se financian con recursos del SGP deudas laborales.
- Los recursos para financiar el componente de calidad se destinan en medida importante al pago de gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos (reemplazando los ingresos que las entidades recibían por cobros realizados a los estudiantes). De esta manera, sólo son muy pocos los recursos que se destinan a áreas que verdaderamente contribuyen al mejoramiento de la calidad educativa. Adicional a lo anterior, hay un problema de coordinación en la planeación y

ejecución de los recursos de calidad. En efecto, las entidades tienden a no compartir su información sobre sus inversiones en el sector, lo cual ha generado en algunos casos duplicidad de gastos en los mismos conceptos por parte de distintos actores (gobernadores, alcaldes y rectores) y con diferentes fuentes.

- La necesidad de financiar el programa de alimentación escolar con recursos del SGP también reduce la disponibilidad de financiamiento para calidad.

- ***Principales conclusiones de la revisión de la literatura anterior y del Capítulo 4 de este estudio***

De la revisión de la literatura de este capítulo y el análisis del capítulo 4, a manera de resumen se enumeran a continuación las principales limitaciones del régimen de distribución del SGP orientado al sector de la educación.

Aspectos generales

- De manera coincidente con diagnósticos anteriores, se concluye que la asignación de los recursos del SGP y del SGP para educación es excesivamente dirigida y deja una muy baja autonomía a los departamentos, municipios y colegios en relación con el manejo de los recursos.
- Los criterios actuales de certificación de los municipios, que otorgan algo de mayor autonomía en la asignación de recursos, o bien son demasiado estrictos o bien no parecen generar incentivos a certificarse, lo cual ha limitado las ganancias en autonomía por parte de las entidades territoriales. De hecho, aparte de los municipios con una población superior a los 100.000 habitantes, certificados automáticamente, hay muy pocos municipios que se han logrado certificar.
- En particular, en el caso de la educación, es muy reducida la autonomía en el manejo del recurso humano pues la política salarial y de ascensos viene determinada desde el centro. Así mismo, la inflexibilidad normativa y práctica en el traslado de los maestros impide a las entidades y al país como un todo lograr una mayor eficiencia en la gestión eficiente de la planta docente y de la nómina.

- Frente a lo anterior, la evidencia sugiere que cualquier flexibilidad que se le ha otorgado a las entidades es aprovechada de manera relativamente adecuada para suplir las necesidades más prioritarias de su región.
- Por otra parte, dentro de cada categoría, la ley solo permite hacer cierto tipo de gastos, los cuales enumera taxativamente y además no resulta clara la relación de los gastos posibles dentro de cada categoría con el propósito de la transferencia. Por ejemplo, en el componente de calidad - matrícula, muchos de los gastos permitidos no tienen relación alguna con la calidad de la educación y están asociados más bien a la financiación de gasto recurrente. Dentro del componente de población atendida también se pueden hacer gastos para el mejoramiento de la calidad. Sin embargo, en este componente, en el que los gastos sí están asociados con la calidad, al estar "mezclados" con los recursos y criterios para el pago de nómina y directivos, pierden relevancia en la distribución final. Como las buenas prácticas lo indican, cada categoría de transferencia debe atender un único propósito.
- Es debatible el hecho de que gastos en infraestructura educativa tengan que financiarse con recursos del SGP.

<u>En cuanto a la fórmula de distribución de los recursos población atendida:</u>

- La fórmula anterior para determinar las tipologías, vigente hasta 2014, era compleja por el elevado número de criterios y la utilización de métodos estadísticos sofisticados. Adicionalmente, era altamente cambiante. De hecho cada año se han producido cambios en la metodología para determinar las tipologías, en el mismo momento en que los recursos se distribuyen a las entidades territoriales, sin permitir un tiempo prudencial para que sean entendidos por las entidades. Resulta difícil para los gobiernos sub-nacionales entender qué es lo que realmente está produciendo un aumento o disminución en los recursos recibidos en cada vigencia. Frente a este problema, en 2015 se eliminaron en la práctica las tipologías y agrupación de entidades por características similares. Ello eliminó en algún grado la complejidad, sin embargo, al tener una fórmula para cada entidad, también se podrían estar eliminando incentivos en materia de uso eficiente de los recursos.

- La evolución del llamado “complemento“ muestra que efectivamente había problemas de diseño en la fórmula. El cambio introducido en 2015 que básicamente asigna los recursos de funcionamiento dentro del componente de población atendida por las características de la planta docente y no por el número de alumnos, va en la dirección correcta pero al parecer no es suficiente. En efecto, es un cambio en la dirección correcta al reconocer que la nómina es rígida y depende de factores como el número y composición de los maestros por escalafón anterior y nuevo. Sin embargo, no es suficiente. En primer lugar, en la fórmula de distribución de recursos por población atendida, también hay una parte destinada a mejoras de la eficiencia y calidad, la cual pierde toda la importancia, dado el peso de los pagos de nómina y directivos dentro de este componente. Segundo, al mantener el componente de compensación para proveer recursos a aquellas entidades para las cuales los fondos transferidos no son suficientes para pagar la nómina y los directivos, no se generan los incentivos adecuados para la promoción de la eficiencia en el uso de recursos.
- Por la misma razón anterior, los límites a gastos administrativos que no son “binding“ en la práctica

<u>En cuanto a la fórmula de distribución de los recursos para calidad:</u>

- La fórmula es altamente compleja. Incluye un número elevado de criterios y también ha sido excesivamente cambiante en el tiempo, haciéndola poco transparente para las entidades territoriales y los colegios.
- En 2014, se incluyeron cambios en la construcción de tipologías con el fin de dar mayor peso a los indicadores de desempeño. En el año 2015, las tipologías se eliminaron en la práctica, pero los indicadores que definen la asignación de recursos es igualmente compleja al introducir un número elevado de variables. Además, debe tenerse en cuenta que los criterios asociados con variables de desempeño son el resultado de decisiones tomadas en el pasado. Por ejemplo, un alcalde que esté haciendo hoy grandes esfuerzos por mejorar la calidad puede ver los recursos asignados disminuir pues estos distribuyen con base en indicadores actuales que son el resultado de decisiones de acaldes anteriores. Es más, a pesar de sus esfuerzos, es probable que este alcalde no se vea

favorecido en la distribución pues los resultados de los mismos toman tiempo en reflejarse en los indicadores.

- Los gastos financiables con los recursos de calidad deberían ser efectivamente gastos conducentes a mejorar la calidad.

E) RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta el diagnóstico anterior y las principales tendencias y patrones a nivel internacional, en esta sección se proponen algunos lineamientos que deberían guiar la distribución del SGP orientado a la educación. Estos cambios no exigen modificaciones a la Constitución pero sí a la Ley 715 de 2001.

La propuesta se fundamenta en los siguientes cinco propósitos: i) garantizar el pago de la nómina del personal asociado con la prestación del servicio de educación, incentivando la racionalización de la misma en donde sea necesario y sin que se afecten las razones técnicas de norma y así mismo, promover el aumento de la calidad de los docentes, reconociendo que ello es uno de sus determinantes más importantes, ii) otorgar una mayor autonomía en el manejo de los recursos a los entes territoriales con desempeño institucional satisfactorio que evidencian mejoras en calidad de los maestros, iii) otorgar mayor autonomía en el uso de los recursos a los colegios que demuestran indicadores de desempeño satisfactorios, controlando por las condiciones socioeconómicas de sus estudiantes, iv) mantener un control estricto en el uso de los recursos en aquellas entidades territoriales que no muestran un desempeño institucional satisfactorio, y v) simplificar los criterios y fórmulas de distribución de manera que sean más transparentes y que los incentivos involucrados sean más claros por parte de los entes territoriales y los colegios.

La recomendación es que los recursos del SGP-educación se distribuyan en dos grandes componentes: i) el orientado a cubrir el costo del personal asociado al sector (PP) y ii) el orientado a cubrir los gastos orientados a la mejora en la calidad. En cada uno de estos componentes, la propuesta contempla los siguientes elementos importantes a tener en cuenta para efectos de distribución:

- Tipo de transferencia (gastos admisibles)

- Criterio principal de distribución
- Receptor
- Agrupación receptores (en la actualidad llamadas tipologías)
- Fórmulas
- Incentivos

Se propone además que la inversión territorial en educación no se financie con recursos del SGP sino con recursos propios de las entidades territoriales que se complementarían con recursos de la Nación, bajo un esquema de transferencia con contrapartida *(matching grant).*

- ***Componente orientado a cubrir el costo del personal asociado a la planta de personal (PP)***

i. Idea general

La propuesta sobre este componente, en donde el elemento principal es que el criterio de distribución es la planta de personal asociado a la prestación del servicio educativo, responde al reconocimiento del hecho que las diferentes fórmulas basadas en el criterio de población atendida adoptadas no han podido ajustarse a la rigidez del costo de la nómina, lo que ha significado una asignación ineficiente de los recursos y ha producido incentivos indeseados.

No obstante la fórmula de asignación propuesta incorpora las diferencias en costo de prestación del servicio en la medida en que como se explicará más adelante, el punto de partida de la asignación de recursos de este componente es lo que recibió la ETC en la vigencia anterior (en el pasado). Pero además, la fórmula de distribución tiene en cuenta los esfuerzos por racionalizar la planta y mejorar la calidad de los docentes. Resulta importante anotar que los esfuerzos por racionalizar la planta y aumentar la calidad de los docentes debe ir acompañada de una mayor flexibilidad para el traslado de los maestros.

ii. Elementos

Tipo de transferencia

La propuesta es que este componente constituya una transferencia dirigida en la medida en que los recursos sólo pueden utilizarse en el pago de personal asociado a la prestación del servicio educativo.

Criterio distribución

Un cambio importante frente al esquema actual es que los recursos de este componente se distribuirían de acuerdo con la planta de personal del sector (no en relación con la población atendida).

Receptor

Se propone que el receptor de este componente sea la entidad territorial certificada ETC. No obstante se proponen cambios en las condiciones para considerar a una entidad territorial certificada. En primer lugar, se considera que debería reducirse el umbral existente de 100.000 habitantes de manera a que puedan entrar en este grupo un mayor número de municipios. Municipios con un menor número de habitantes pueden acceder a la certificación para efectos de la distribución de los recursos para educación bajo ciertas condiciones. Sin embargo, resulta importante revisar los criterios actuales con los que debe cumplir una entidad territorial para poder ser considerada certificada. Estos deben ser exigentes pero así mismo, viables. Dos condiciones sobresalen para ser tenidas en cuenta: i) que el costo de la nómina de la ETC no supere un porcentaje determinado del SGP (para educación que recibe) (por ejemplo, 95%) y ii) que la entidad esté bien calificada en el indicador de desempeño institucional elaborado por el DNP. El Gobierno Nacional se reservaría la discrecionalidad de retirar la certificación a un municipio si éste deja de cumplir con las condiciones establecidas para tal fin.

Fórmula

Los recursos que recibiría la ETC para la presente vigencia corresponde al monto de su nómina de la vigencia inmediatamente anterior, ajustada por el ajuste del salario mínimo y el incremento adicional temporal del acuerdo con Fecode para ese año.

Incentivos

La distribución favorecerá a aquellas entidades que produzcan mejoras en el manejo de su planta de personal. Estas mejoras pueden ser de dos tipos:

A. La ETC hace una racionalización de su planta de personal, ya sea disminuyendo el número de maestros --porque para cumplir con las relaciones técnicas ya no los necesita--, ya sea remplazando maestros del estatuto docente antiguo por docentes del estatuto docente nuevo del mismo nivel de experiencia y calidad.

B. La ETC remplaza parte de su planta por maestros de mejor calidad, lo cual puede tener un efecto neto positivo en el costo de la nómina.

El incentivo involucrado dentro de la fórmula es diferente de acuerdo con el tipo de ajuste/mejoramiento de la planta de personal que hagan:

1. Aquellos que llevan a cabo el ajuste tipo A podrán destinar en ese año un porcentaje del ahorro en el componente Calidad 1 que se explica más adelante.

2. El Gobierno reconocerá el sobrecosto de la nómina por calidad a aquellos que producen la mejora tipo B, siempre y cuando este aumento no supere 5% en términos nominales y la proporción del Componente PP en los Recursos SGP totales no supere el 95% en la vigencia. Este sobrecosto hará base para esta entidad en el año siguiente

En todos los casos, el ajuste tipo A o B debería ser debidamente justificado, soportado y aprobado por el Ministerio de Educación.

Para aquellas entidades en las que la nómina aumente porque se incrementa el número de maestros, este aumento sólo podrá darse en el caso en que ello garantice una convergencia a la relación técnica (alumnos/maestro) establecida en la norma. Este aumento y su justificación debe estar verificado y aprobado por el Ministerio de Educación Nacional.

- ***Componente orientado a cubrir los gastos orientados a la mejora de la calidad de la educación***

i. Aspectos generales

Teniendo en cuenta el monto total del SGP para la vigencia y una vez se haya realizado la distribución de los recursos orientados al pago de la nómina, se obtendrá el monto de recursos del componente CALIDAD. Estos recursos se distribuirán a su vez en tres sub-componentes: CALIDAD 1, CALIDAD 2 y DESEMPEÑO.

Varios objetivos persigue este componente: i) otorgar mayor autonomía a las ETC y colegios en el uso de los recursos, ii) favorecer a aquellas ETC que produzcan ajustes/mejoras en la estructura y calidad de la planta de personal, iii) favorecer a los colegios que hayan mostrado un buen desempeño, iv) incluir criterios de progresividad en la asignación de los recursos entre entidades territoriales, v) en los recursos orientados a los colegios, el objetivo de equidad se logra en el sentido que la formula aisla el efecto que podría tener hecho de que los colegios que atienden a niños de mejores condiciones socioeconómicas tienden a producir mejores resultados en términos de desempeño.

ii. Subcomponente CALIDAD 1

Tipo de transferencia: se propone una transferencia en bloque para educación. Es decir, las entidades que reciban esta transferencia podrán decidir autónomamente sobre el destino de los recursos dentro del sector educación.

Criterio de distribución: los recursos de este sub-componente se distribuirían por población atendida (niño matriculado).

Receptor: el receptor de los recursos serán las ETC bajo el criterio de certificación aquí propuesto, siempre y cuando en el año anterior la razón de PP/SGP-educación recibido no superó el 95%.

Agrupación-fórmula-incentivo: se propone anualmente agrupar las ETC de acuerdo con el esfuerzo en la calidad de sus docentes (ajuste tipo B comentado anteriormente) realizado el año anterior y las condiciones socioeconómicas de su población. El siguiente ejemplo permite ilustrar esta idea. En el criterio de esfuerzo en calidad docente se definen dos categorías de ETC, aquellas que no realizaron esfuerzo y aquellas que sí lo hicieron. Se establece un factor de ajuste, por ejemplo, 1.03 para las primeras y 1 para las segundas. En seguida se definen 5 categorías de ETC de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de su población. Así mismo se definen 5 factores de ajuste, a manera de ilustración estos podrían establecerse así, 1, 1.01, 1.015, 1.02 y 1.025 en orden ascendente a medida que las condiciones socioeconómicas de la población son menos favorables.

Fórmula: los elementos generales de la fórmula serían los siguientes:

- Se calcula el monto per cápita del componente CALIDAD 1 en la vigencia anterior
- Este valor per-cápita se ajusta por la inflación
- De acuerdo con la situación particular de cada ETC, el valor anterior se ajusta por los dos coeficientes de ajuste que le correspondan.
- Este valor se multiplica por la matrícula de la respectiva ETC

De acuerdo con lo anterior, recibirían un mayor valor percapita las ETC que hayan hecho esfuerzos para mejorar la calidad de sus docentes. Así mismo, este beneficio será mayor para las entidades con condiciones económicas menos favorables en donde se supone que el ajuste en la calidad docente exige un mayor esfuerzo.

iii. Subcomponente CALIDAD 2

Este subcomponente es similar al de Calidad 1 pero aplica para los entes territoriales no certificados o para los certificados que, en el año anterior, registraron un gasto de nómina superior al 95% del SGP destinado a educación. Las principales diferencias de tratamiento con respecto a los demás entes (a los que les aplica CALIDAD1) radican en que en este caso (1) la asignación de los recursos de calidad se basa exclusivamente en las condiciones socioeconómicas del ente territorial y, (2) que los recursos deben destinarse a usos específicos predeterminados por el Ministerio (transferencias dirigidas en lugar de transferencias en bloque). La razón de la diferencia es que en estas entidades se busca un mayor control, dada la menor capacidad institucional de los entes beneficiarios.

Tipo de transferencia: se propone una transferencia dirigida basada en una lista cerrada de gastos posibles. Es decir, las entidades que reciban esta transferencia sólo podrán gastar los recursos recibidos en una lista limitada de gastos posibles que serán definidos por el MEN.

Criterio de distribución: los recursos de este sub-componente se distribuirían por población atendida (niño matriculado).

Receptor: el receptor de los recursos serán las ETC quien a su vez las distribuirá a los municipios correspondientes no certificados.

Agrupación-fórmula-incentivo: la categorización dependerá de las condiciones socioeconómicas de la población de la entidad territorial.

A manera de ilustración, se podrían construir cinco categorías de municipios de acuerdo con las condiciones socio-económicas de su población. Se definen 5 factores de ajuste, a manera de ilustración, 1, 1.01, 1.015, 1.02 y 1.025 en orden ascendente a medida que las condiciones socioeconómicas de la población son menos favorables.

Fórmula: los elementos generales de la fórmula serían los siguientes:

- Se calcula el monto per cápita del componente CALIDAD 2 en la vigencia anterior
- Este valor per-cápita se ajusta por la inflación

- De acuerdo con la situación particular de cada entidad el valor anterior se ajusta por el coeficiente de ajuste que le corresponda
- Este valor se multiplica por la matrícula de la respectiva entidad

iv. Subcomponente DESEMPEÑO

A diferencia de las anteriores transferencias, que van dirigidas a los entes territoriales, este subcomponente se dirige directamente a las instituciones educativas.

Tipo de transferencia: se propone una transferencia en bloque. Es decir, las instituciones educativas que reciban esta transferencia podrán gastar los recursos recibidos en una posibilidad ilimitada de gastos posibles definidos por el MEN. El monto total de recursos de este componente será el residuo equivalente a la diferencia SGP para educación total y los tres componentes anteriores (PP, CALIDAD1 Y CALIDAD 2). Este monto se repartirá entre los colegios con mejores resultados de desempeño.

Criterio de distribución: los recursos de este sub-componente se distribuirían según número de alumnos.

Receptor: el receptor de los recursos serán directamente las instituciones educativas con mejor desempeño escolar.

Agrupación-fórmula-incentivo: se propone agrupar los colegios en un número reducido de categorías (3 a 5) de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de sus alumnos. Dentro de cada categoría se clasificarían los colegios de acuerdo con su desempeño. Para tal fin, podría construirse un indicador sintético de desempeño escolar sencillo basado en tres criterios fundamentalmente: resultados de las pruebas SABER, tasa de repitencia y tasa de deserción. Dentro de cada categoría, se calculará el número de alumnos en los colegios para los cuales el indicador sintético de desempeño está por encima del nivel promedio del indicador de la categoría. Al sumar sobre las diferentes categorías se podrá conocer el número total de niños en los colegios con desempeño superior al promedio.

Para la vigencia respectiva se establece un monto per-cápita calculado como la relación entre el monto total asignado a esta categoría y el número total de niños en colegios con desempeño superior al promedio, calculado atrás. A cada colegio se le asignará este valor per cápita obtenido multiplicado por el número de niños.

- ***La inversión en educación***

Considerando que los recursos del SGP no deberían destinarse a la inversión en educación, se propone que se cree un esquema de transferencia con contrapartida cerrado (*matching-grant – closed ended*), independiente del SGP, para promover el desarrollo de la infraestructura educativa.

Este tipo de esquemas tiene dos ventajas: i) jalona la orientación de recursos propios para el sector, ii) tiene un carácter progresivo en la medida en que la contrapartida de la Nación es mayor para las entidades que realmente más lo necesitan, y iii) su diseño es consistente con la restricción fiscal intertemporal.

F) REFERENCIAS

Alcázar, L y Lovatón, R. (2005). *Mecanismos de transferencia de recursos en el marco del proceso de descentralización educativa*, mimeo.

Anderson, M., Caldwell, B., Dawkins, P. y King, P. (2005). *The Structure and Funding of the School System*. Universidad de Melbourne, Instituto de Economía Aplicada e Investigación Social, Australia.

Barrera, F., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2014). Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. *Equidad y movilidad social*, DNP y Universidad de Los Andes. Bogotá.

Bergvall, D., Charbit, C, Kraan, D. y Merk, O. (2006). "Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending". *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 3, OECD Publishing, Paris.

Blöchliger, H y C. Vammalle (2009), Intergovernmental Grants. En OECD *Countries: Trends And Some Policy Issues*, mimeo, OECD.

Chaparro, J., Smart, M. y Zapata, J.G. (2004). *Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia*. ITP Paper 0403, University of Toronto, Joseph L. Rotman School of Management, International Tax Program.

Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2014). *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding*. Eurydice Report, Luxemburgo.

Dirección de Apoyo Fiscal (2014). La calidad educativa en los niveles de Preescolar, Básica y Media pública en Colombia: Análisis de su financiación. *Diagnóstico del sistema actual de transferencias para el sector Educación y ajustes propuestos*, DAF Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá.

Econometría Consultores (2014). *Evaluación al Sistema General de Participaciones*. DNP.

García, S., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2014). *Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia*, Cuadernos Fedesarrollo N°49, Fedesarrollo. Bogotá.

García, S., Rodríguez, C., Sánchez, F., & Bedoya, J. (2015). *La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia*, Documentos CEDE N°31, Universidad de Los Andes. Bogotá.IMF (2005). *Colombia: selected issues*. IMF Country Report No. 05/162, mayo.

Kitchen, Harry. (2007). "Grants to Small Urban Governments". En Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, Boadway, R. y Shah, A. [eds.]. *Public Sector Governance and Accountability Series*, Banco Mundial.

OECD (2014). *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*. OECD.

McMillan, Melville. (2007). "Intergovernmental Transfers and Rural Local Governments". En Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, Boadway, R. y Shah, A. [eds.]. *Public Sector Governance and Accountability Series*, Banco Mundial.

Shah, Anwar. (2007). “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”. En Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, Boadway, R. y Shah, A. [eds.]. *Public Sector Governance and Accountability Series*, Banco Mundial.

Slack, Enid. (2007). “Grants to Large Cities and Metropolitan Areas”. En Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, Boadway, R. y Shah, A. [eds.]. *Public Sector Governance and Accountability Series*, Banco Mundial.

Yilmaz, S. (2003), *Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues*, mimeo, World Bank.